

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**CELSO FERREIRA DA SILVA JUNIOR**

**OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DAS RESOLUÇÕES NORMATIVAS EXPEDIDAS  
PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

**FLORIANÓPOLIS - SC**

**2014**

**CELSO FERREIRA DA SILVA JUNIOR**

**OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DAS RESOLUÇÕES NORMATIVAS EXPEDIDAS  
PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel em Direito da Universidade  
Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Ayres José Rover

**FLORIANÓPOLIS - SC**

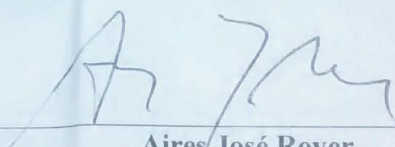
**2014**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Os limites constitucionais das resoluções normativas expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Celso Ferreira da Silva Junior**, defendido em **09/12/2014** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 8 (oito), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

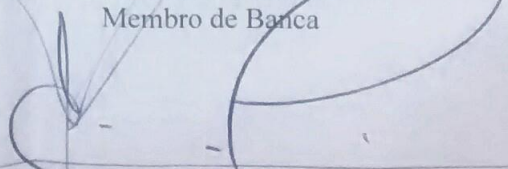
Florianópolis, 9 de Dezembro de 2014



**Aires José Rover**  
Professor(a) Orientador(a)



**Luiz Otávio Pimentel**  
Membro de Banca



**Cláudio Macedo de Souza**  
Membro de Banca

## **AGRADECIMENTOS**

A realização deste trabalho somente foi possível graças a algumas pessoas muito especiais, que fazem parte da minha vida ou que nela passaram e deixaram lembranças marcantes. Difícil agradecer da forma mais correta todos que me acompanharam nessa longa e árdua caminhada. Todos deixaram um pouco de si e influenciaram no que sou hoje.

Agradeço do fundo do meu coração aos meus pais, Celso e Rosângela, que me deram a vida e me ensinaram a vivê-la com dignidade, respeito e humildade. Nunca mediram esforços para que eu pudesse alcançar meus objetivos. Espero um dia poder retribuir-lhes tudo.

Agradeço aos meus tios, Regina e Carlos Antônio, que ajudaram na minha criação e transmitiram grandes valores. Agradeço também aos demais membros da minha família, que sempre me apoiaram e acreditaram em mim.

Agradeço ao meu orientador, que esteve disponível desde o primeiro contato e contribuiu com o seu conhecimento a fim de aprimorar este estudo. Agradeço aos demais membros da banca examinadora, por terem aceitado o convite para avaliar este trabalho.

Agradeço aos Professores que tive ao longo da vida, por todo conhecimento transmitido.

Agradeço aos meus amigos do Monte Cristo, que me acompanharam ao longo dessa caminhada e sempre torceram por mim, ajudando-me nos momentos difíceis e estando ao meu lado para comemorar os momentos de alegria.

Agradeço aos meus colegas do Direito Noturno 2010.1, que fizeram parte desses cinco anos de graduação e me ajudaram a concluir o curso.

Agradeço aos meus colegas do Centro Acadêmico XI de Fevereiro, com quem pude compartilhar uma das experiências mais engrandecedoras da minha vida e momentos inesquecíveis.

Agradeço aos colegas dos estágios que pude realizar pela oportunidade de estágio concedida e pelos ensinamentos transmitidos.

Não há palavras que expressem todo carinho que tenho pelas pessoas mencionadas. Meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram para a conclusão deste trabalho monográfico. Serei eternamente grato por tê-los em minha vida.

## **RESUMO**

A presente monografia objetiva efetuar uma reflexão crítica sobre os limites constitucionais da atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça.

Esta tarefa é realizada a partir de uma apresentação da evolução histórica do conceito de República, a forma de governo adotada pela República Federativa do Brasil, bem como analisando brevemente as constituições republicanas brasileiras e o princípio republicano, com a finalidade de demonstrar os aspectos que embasam a repartição do poder.

Em seguida serão apontadas as características que envolvem os Poderes constitucionalmente constituídos – Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário -, sendo estas as esferas da divisão do poder, bem como será discorrido sucintamente sobre o controle exercido sobre o Judiciário.

Posteriormente, enfocou-se na contextualização da criação do Conselho Nacional de Justiça, efetivado por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004. Ainda, será desenvolvido sobre a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça e suas atribuições, natureza jurídica, composição, funcionamento e competência.

Por fim, buscar-se-á analisar os princípios que regem o caráter regulamentar do Conselho Nacional de Justiça, bem como os aspectos que cercam o seu poder regulamentar e seus limites constitucionais.

As resoluções do Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, têm sido objeto de grande discussão entre os juristas nacionais, tendo em vista o seu conteúdo polêmico e a amplitude apresentada no ordenamento jurídico brasileiro.

O escopo do presente trabalho, então, é traçar os limites impostos ao Conselho Nacional de Justiça ao expedir as resoluções normativas, constatando-se que a este órgão não é atribuído o poder de inovar no ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça. Poder regulamentar. Resoluções normativas. Emenda Constitucional nº 45/2004.

## **ABSTRACT**

This monograph aims to make a critical reflection on the constitutional limits of the regulatory allocation of the National Council of Justice.

This task is performed from a presentation of the historical evolution of the concept of Republic, the form of government adopted by the Federative Republic of Brazil and briefly analyzing the Brazilian republican constitutions and the republican principle, in order to demonstrate the aspects that underlie the distribution of power .

Next will be pointed out the characteristics that involve the constitutionally established powers - executive, legislature and judiciary - and these spheres of power-sharing, and will be briefly discoursed on the exercised control over the judiciary .

Later, it was focused on the context of the creation of the National Council of Justice, effective through Constitutional Amendment nº 45/2004. Still, will be developed on the constitutionality of the National Council of Justice and its powers, legal, composition, functioning and competence.

Finally, will seek to analyze the principles governing the regulatory character of the National Council of Justice and the issues surrounding its regulatory power and its constitutional limits.

The resolutions of the National Council of Justice, administrative and financial control body of the Judiciary , have been the subject of much discussion among national lawyers, with a view to its controversial content and amplitude presented in Brazilian law .

The scope of this work, then, is to outline the limits on the National Council of Justice to issue the normative resolutions, having noticed that this body is not given the power to innovate in the legal system .

Keywords: National Council of Justice. Regulatory power. Normative resolutions. Constitutional Amendment nº 45/2004.

*"O manejo de ideias novas, essa espécie de exercício, tão atraente para os principiantes, ao qual se pode dar o nome de política silogística. É uma pura arte de construção no vácuo. A base, são teses, e não fatos; o material, ideias, e não homens; a situação, o mundo, e não o país; os habitantes, as gerações futuras, e não as atuais."*

Joaquim Nabuco

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O SISTEMA REPUBLICANO E A DIVISÃO DOS PODERES.....</b>	<b>11</b>
1.1. O SISTEMA REPUBLICANO.....	11
1.1.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE REPÚBLICA.....	11
1.1.2 AS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS BRASILEIRAS.....	16
1.1.3 O PRINCÍPIO REPUBLICANO.....	18
1.2. O PODER EXECUTIVO.....	22
1.3. O PODER LEGISLATIVO.....	24
1.3.1. O CONGRESSO NACIONAL.....	26
1.3.2. O PROCESSO LEGISLATIVO.....	28
1.4. O PODER JUDICIÁRIO E SEU CONTROLE.....	31
1.4.1. O PODER JUDICIÁRIO: ESTRUTURA, FUNÇÕES E GARANTIAS.....	31
1.4.2. O CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO.....	34
<b>CAPÍTULO 2 – O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: CRIAÇÃO, CONSTITUCIONALIDADE E ASPECTOS GERAIS.....</b>	<b>37</b>
2.1. A CRIAÇÃO DO CNJ: A EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004.....	37
2.2. A ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO CNJ.....	39
2.3. A NATUREZA JURÍDICA, A COMPETÊNCIA, AS ATRIBUIÇÕES, A COMPOSIÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CNJ.....	42
<b>CAPÍTULO 3 – O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SEUS LIMITES.....</b>	<b>46</b>
3.1. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM O CARÁTER REGULAMENTAR DO CNJ.....	46
3.2 O PODER REGULAMENTAR DO CNJ E SEUS LIMITES CONSTITUCIONAIS.....	49
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>



## INTRODUÇÃO

O presente estudo monográfico está dividido em três capítulos e tem como objetivo tratar sobre o tema dos limites impostos pela Constituição Federal à expedição de resoluções normativas pelo Conselho Nacional de Justiça.

No primeiro capítulo do presente trabalho, abordar-se-á o tema do sistema republicano e a divisão constitucional dos poderes constituídos. Será apresentado a evolução histórica do conceito de república, as constituições republicanas brasileiras e o princípio republicano, analisando, assim, os elementos que se associam à forma republicana e levaram o Brasil a adotar a República Federativa do Brasil e aperfeiçoar esse modelo. Ainda, será tratada a atuação dos Poderes, enfocando-se as atribuições do Presidente da República e dos Ministros de Estado com relação ao Poder Executivo; a atuação do Congresso Nacional e o Processo Legislativo com relação ao Poder Legislativo; e os elementos que envolvem o Poder Judiciário e seu controle.

No segundo capítulo serão analisados os fatores que levaram à criação do Conselho Nacional de Justiça e a constitucionalidade de tal órgão. Além disso, serão apontadas as atribuições do Conselho Nacional de Justiça, sua composição, sua competência, sua natureza jurídica e seu funcionamento.

No terceiro capítulo, por derradeiro, tratar-se-á dos princípios constitucionais que norteiam o caráter regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e será revelado os limites que a Constituição Federal preceitua para o exercício da expedição de resoluções normativas pelo Conselho Nacional de Justiça.

O método utilizado foi o dedutivo e a técnica utilizada foi a de pesquisa bibliográfica

O problema formulado foi: “quais os limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça de expedir resoluções normativas sem que ocorra violação aos princípios da separação de poderes e reserva da lei à luz da Constituição Federal de 1988?”.

A hipótese cinge-se no fato de que o Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, para realizar o controle externo do Poder Judiciário. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988,

por sua vez, prevê em seus artigos 103-B, § 4º, I, e 130-A, § 2º, I, a possibilidade de o CNJ expedir atos regulamentares. Dessa forma, é relevante analisar os limites da função normativa do CNJ com base na Constituição Federal de 1988, a fim de que este órgão exerça sua atribuição regulamentar sem que haja violação aos princípios da separação de poderes e da reserva da lei.

Os objetivos específicos são apresentar uma base teórica e temporal do conceito de República, analisar as atribuições dos Poderes, analisar os aspectos gerais do CNJ e delimitar os limites das resoluções normativas expedidas pelo CNJ baseado na Constituição Federal de 1988.

## 1. O SISTEMA REPUBLICANO E A DIVISÃO DOS PODERES

Este capítulo é dedicado à investigação da base teórica relativa ao tema do sistema republicano e da divisão constitucional dos poderes do Estado. A exposição se inicia com a apresentação das evoluções históricas do conceito de República, desde a sua origem na Grécia e Roma antiga até a sua concretização como forma de governo adotada pela República Federativa do Brasil, passando pela análise sucinta das constituições republicanas brasileiras e do princípio republicano. Em seguida, serão apresentadas as divisões dos poderes constituídos, tais quais o poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário, além do controle externo deste último, apontando seus aspectos gerais.

### 1.1. O SISTEMA REPUBLICANO

#### 1.1.1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE REPÚBLICA

O termo República é um conceito romano com sentido etimológico que remete a *Res Publica*, ou seja, Coisa Pública. *Res Publica* designa uma organização institucional determinada por regras de direito, sendo a expressão política do povo em seu conjunto. Assim, o interesse particular de cada um deve estar subordinado ao interesse comum. Além disso, o termo *Res Publica* compreende o sentido de “Estado”, “Administração Pública”, e, ainda, o sentido de *res populi*, termo utilizado para denotar os bens comuns.

As primeiras formas de governo surgiram na Grécia e em Roma, destacando-se autores clássicos como Platão, Aristóteles, Cícero, Maquiavel, Rousseau, Kant e Montesquieu.

Na sociedade ideal de Platão<sup>1</sup> (428-347 a.C.), o governo deveria ser entregue aos filósofos, pois, por serem sábios, são menos inclinados a praticar o mal e cometer injustiças, bem como por serem mais qualificados a alcançar a prosperidade e o bem comum. Sendo assim, os governantes deveriam atribuir a máxima importância à retidão e às honrarias que dela derivassem e considerassem que prosperariam quando colocassem a justiça como o mais alto e necessário dos bens na organização da sociedade ideal.

---

<sup>1</sup> PLATÃO, 2004, p. 238

Aristóteles (384-322 a.C.), discípulo de Platão, defendeu o interesse da maioria ao afirmar que a cidade-estado (*pólis*) deveria ser regida por leis comuns a todos os cidadãos e não somente por um setor da sociedade. Em sua obra *A Política*, Aristóteles idealizou um sistema de modo a acomodar os poderes essenciais:

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas<sup>2</sup>.

Nesse norte, Aristóteles assinalou que somente a lei impõe distinção entre o homem livre e o escravo, pois a natureza não os distingue. Essa diferença, diz Aristóteles, não é justa, e apenas a violência é que a produz<sup>3</sup>. Desse modo, pelo fato de que os homens devem ser livres e iguais, a autoridade deve ser exercida por tempo determinado, respeitando-se a alternância do poder, haja vista a impossibilidade de todos exercerem a autoridade concomitantemente.

Cícero (106-43 a.C.), por sua vez, fez a tripartição das formas simples de governo da seguinte maneira:

(...) quando a maior de todas as coisas [públicas] está em posse de uma só pessoa, a este chamamos rei, e ao estado da república de reino; e quando está em posse dos seletos, então, diz-se que a *ciuitas* é regida pelo arbítrio dos optimates. Entretanto, há a *ciuitas* popular (como assim a chamam) aquela na qual tudo é do povo<sup>4</sup>.

Além disso, Cícero utilizou critérios relacionados à virtude para analisar as formas de governo, avaliando que os reis nos cativam pelo amor, os optimates pelo discernimento, e o povo pela liberdade. Os reis devem ser como pais para o povo. Os optimates devem usar o seu discernimento. A liberdade está na vontade do povo – essa é a liberdade política que, na sua primeira face, é oposta à servidão. Quando a república está totalmente na potestade da multidão, nenhuma outra república é mais república do que esta<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> ARISTÓTELES, 2000, p. 127

<sup>3</sup> *Ibidem*, p.16

<sup>4</sup> CÍCERO, 2011, p. 25

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 37

Cícero definiu a República como coisa do povo, considerada tal, não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum<sup>6</sup>, ante ao instinto de sociabilidade inerente ao homem. Sendo assim, afirmou Cícero, naqueles lugares nos quais tudo estaria sob o poder de uma facção, não se poderia dizer que existia República, pois apenas o interesse de uma minoria seria atendido. Não haveria paz ou felicidade possível, sem uma sábia e bem organizada República<sup>7</sup>.

A República como virtude cívica reaparece no *cinquecento* da renascença italiana (século XVI), principalmente sob a figura de Nicolau Maquiavel (1469-1527), em que este associou a República à ideia de liberdade, balizada pela lei comum, constituindo um dos eixos em torno do qual girava o humanismo cívico<sup>8</sup>.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) resgatou o conceito romano de República, correspondendo a um Estado regido pelas leis, qualquer que seja a sua forma de administração<sup>9</sup>, declarando que só então o interesse público governa e a coisa pública é alguma coisa<sup>10</sup>. Rousseau defendeu, ainda, a igualdade essencial dos cidadãos, em que estes exprimem de forma direta sua vontade ao fazer as leis, rejeitando a representação, visto que, segundo ele, o contrato, sobre o qual se assenta o Estado, coloca todos sob idênticas condições, fazendo com que tenham os mesmos direitos<sup>11</sup>.

Immanuel Kant (1724-1804), apesar de concordar com Rousseau que a República constitui uma forma de união criada pelo interesse comum de todos os que vivem sob o império da lei, divergia deste com relação à participação direta dos cidadãos no governo, pois a República “é e não pode deixar de ser um sistema representativo, no qual os direitos do povo são custodiados por deputados que representam a vontade unificada dos cidadãos<sup>12</sup>”.

Em *O Espírito das Leis*, o Barão de Montesquieu (1689-1755) apresenta a existência de três espécies de formas de governo: o despótico, o monárquico e o

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 40

<sup>7</sup> Ibidem, p. 42

<sup>8</sup> BIGNOTO, 1991, p. 57

<sup>9</sup> ROUSSEAU, 1999, p. 06

<sup>10</sup> Ibidem, p. 19

<sup>11</sup> Ibidem, p. 21

<sup>12</sup> KANT, 1973, p. 43

republicano. Ele define o governo despótico como sendo aquele que um só indivíduo, sem obedecer leis e regras, submete tudo a sua vontade e caprichos<sup>13</sup>. O governo monárquico é definido como aquele em que um só governa, de acordo, entretanto, com leis fixas e estabelecidas<sup>14</sup>. O governo republicano, por sua vez, é delimitado como aquele em que o povo, como um só corpo ou somente uma parcela do povo, exerce o poder soberano<sup>15</sup> e completa ao afirmar que quando em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma democracia<sup>16</sup>. Nesse passo, para que seja observado o princípio republicano, é necessário que este seja amparado por um Estado Democrático de Direito, em que o Estado se submete à lei, incumbindo-se de aplicá-la.

Montesquieu concebeu a ideia de dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário com a finalidade de garantir certo grau de liberdade às pessoas, pois era necessário regular o poder do Estado:

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daqueles que dependem do direito civil<sup>17</sup>.

Mais adiante, especificou qual deveria ser a função de cada um deles:

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado<sup>18</sup>.

E concluiu Montesquieu:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> MONTESQUIEU, 2000, p. 23

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 38

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 42

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 42

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 167

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 168

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 168

O especialista contemporâneo Geraldo Ataliba traçou as principais características da República, assim delineadas:

República é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente. São, assim, características da república a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade. A eletividade é instrumento da representação. A periodicidade assegura a fidelidade aos mandatos e possibilita a alternância no poder. A responsabilidade é o penhor da idoneidade da representação popular. Todo poder emana do povo e em seu nome é exercido. Como o povo não pode se apresentar na função de governo, os seus escolhidos o representam. Governam em seu nome, no seu lugar, expressando sua vontade<sup>20</sup>.

A República é, portanto, uma forma de governo que permite a participação dos cidadãos, a fim de aferir e garantir o interesse da maioria.

Norberto Bobbio, em seu Dicionário de Política, escreveu que o interesse da maioria é entendido como o interesse da generalidade dos habitantes de um país, que se contrapõe aos interesses particulares de cada um dos cidadãos e de cada um dos grupos econômico-sociais, mas principalmente aos interesses regionais de cunho particularista<sup>21</sup>.

Ainda, Fábio Konder Comparato<sup>22</sup> ensina que a verdadeira República é um regime no qual o bem comum do povo está sempre acima de interesses particulares, de famílias, classes, grupos religiosos, sindicatos e, até mesmo, entidades estatais. Muitas vezes uma entidade estatal pode atuar contra o bem comum do povo, para escapar de alguma situação difícil, constrangedora, notadamente em seu aspecto financeiro. Consequentemente, contra o interesse da maioria.

No artigo denominado O Significado de República, Celso Lafer<sup>23</sup> diz que está presente no conceito de República a ênfase ao bem público, que não deve ser confundido com o interesse particular, pois esse sim é a antítese da Coisa Pública. Lafer ainda traz observações importantes e que podem ser trazidas para se alcançar o objetivo deste artigo, já que apontam os princípios do Estado de Direito e Federativo como instrumentos para se buscar o sentido republicano.

---

<sup>20</sup> ATALIBA, 1985, p. 09

<sup>21</sup> BOBBIO, Norberto, 2004, p. 642.

<sup>22</sup> COMPARATO, 2004, p.12

<sup>23</sup> LAFER, 1989, p. 214

Por fim, conforme Barbalho<sup>24</sup>, deputado constituinte da primeira Constituição Republicana, de todas as formas de governo, seria a República a mais própria para o domínio da igualdade, a única compatível com ela. Para Barbalho, ainda, a forma republicana não teria necessidade e interesse de apoiar-se em classes e oligarquias, desde que a Sociedade a entendesse e os políticos a praticassem.

### **1.1.2. AS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS BRASILEIRAS**

No Brasil, a forma republicana de governo foi adotada na primeira Constituição republicana promulgada em 1891, precedida pela proclamação da República em 15 de novembro de 1889, quando o imperador Dom Pedro II foi deposto por um golpe militar liderado pelo marechal Deodoro da Fonseca.

Esse acontecimento se iniciou em diversos locais do país com as grandes revoltas e insurreições que foram se deflagrando a partir do fim do século XVIII até a primeira metade do século XIX, visando governos independentes e republicanos. Porém, foi somente na segunda metade do século XIX que o ambiente político foi se tornando propício para a queda do regime monárquico. Pensadores, profissionais liberais e militares, justamente com o apoio da imprensa, passaram a exercer influência à sociedade a colocando contra as instituições políticas então vigentes, em especial ao instituto do poder moderador, que conferia ao imperador prerrogativas constitucionais que permitiam a este interferir nos demais poderes.

Rui Barbosa, um dos principais artífices dessa nova ordem política, tomando emprestadas as palavras do constitucionalista norte-americano Campell Black, definia a república como um governo "do povo, para o povo e pelo povo"<sup>25</sup>, que se apoia na igualdade política dos homens.

Com a nova Carta Constitucional, a estrutura política brasileira sofreu profundas alterações. A forma de Estado deixou de ser unitária e centralizadora, a autonomia das antigas Províncias foi expandida a um tal grau de descentralização que foram convertidas em Estados, erigindo-se do laço perpétuo e indissolúvel desses

---

<sup>24</sup> BARBALHO, 2007, p. 407

<sup>25</sup> PIRES, 1950, p. 48



Estados o novo sistema federativo inspirado no modelo norte-americano; o presidencialismo foi o sistema de governo adotado, interrompendo-se a evolução do parlamentarismo imperial. Em suma, o Brasil passou a adotar: a forma de governo republicana, o sistema de governo presidencialista e a forma de Estado federativa.

O presidencialismo brasileiro à época não foi capaz de estabelecer uma relação equilibrada entre os poderes, acarretando na expansão da autoridade do presidente, fazendo do executivo um órgão onipotente. Diante disso, e somado as recorrentes intervenções militares e ao coronelismo local, que mantinha uma estrutura oligárquica, ocorreu a Revolução de 1930, que, acompanhado das mudanças autoritárias do Governo Provisório de Getúlio Vargas e da Revolução Constitucionalista de 1932, influenciaram na implementação da Constituição de 1934.

Seguindo a tendência mundial, a Constituição de 1934 visou a proteção dos direitos sociais e a construção de um Estado Intervencionista, rompendo com o individualismo da República Velha. Pela primeira vez um artigo do texto constitucional dispôs sobre a soberania popular ao ditar que “todos os poderes emanam do povo e em nome dele são exercidos”.

Devido à dubiedade manifesta da Carta Constitucional de 1934, em que garantia as liberdades políticas e ao mesmo tempo um Executivo que exercia uma considerável regulação na esfera social e uma alta intervenção estatal na economia, somados ao populismo de Vargas, motivaram na realização da Constituição do Estado Novo de 1937, outorgada por meio do golpe de 1937.

Os avanços que ocorreram com a concessão de direitos trabalhistas, numa concepção paternalista do Estado, não foram acompanhados de liberdade política e garantia efetiva dos direitos civis.

Apesar do crescimento e modernização do país, fatores externos e internos influenciaram para o fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição Liberal de 1946, consoante o magistério do jurista Cláudio Lembo<sup>26</sup>:

Os fatores internos se constituíram na fadiga gerada por todos os sistemas de cerceamento das liberdades. O fator externo foi a vitória da democracia na Segunda Guerra mundial. Os brasileiros tiveram presença direta no conflito, com a

---

<sup>26</sup> LEMBO, 2007, p. 47

participação de contingentes do Exército e da Aeronáutica, em confrontos diretos contra os fascistas no norte da Itália.

Ante a renúncia de Jânio Quadros em 1961 e com o objetivo de obstar a tomada do poder de João Goulart, foi instaurado o regime militar, por meio do golpe militar de 1964. Os militares centralizaram e fortaleceram o Poder Executivo, cerceando a autonomia dos demais poderes, e governaram mediante Atos Institucionais, que estavam acima da Constituição. Submetidos pela imposição dos militares, o Congresso Nacional foi convocado para discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Chefe do Executivo, com o escopo de legitimar a Carta de 67. Nesta constituição o Brasil passou a se denominar República Federativa do Brasil. Em 1968, o governo militar baixou o AI-5, o golpe derradeiro à ordem constitucional, que, segundo Paulo Bonavides e Paes Andrade<sup>27</sup>, englobava todos os itens constantes dos atos anteriores, acrescentando a faculdade de intervir em estados e municípios, detalhando as consequências imputáveis aos que tivessem seus direitos políticos cassados, suspendendo a garantia do habeas corpus e concedendo total arbítrio ao Presidente da República no que se refere à decretação do estado de sítio ou de sua prorrogação.

A Constituição de 1988 derivou de um sentimento de repulsa ao regime de exceção imposto pelos militares, bem como de repúdio ao passado de autoritarismo político e de exclusão social, buscando a superação das desigualdades, a efetivação de direitos fundamentais e a consolidação da democracia. Foi a partir de então que se reuniu o ideal de Estado de Direito com o ideal de Estado Democrático. Conforme leciona José Afonso da Silva<sup>28</sup>, a noção de Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, aliados a um componente revolucionário de transformação social, de mudança do status quo, de promoção da justiça social. A ideia de Estado de Direito implicaria na submissão de todos ao império da lei, na previsão da separação de poderes e na consagração de direitos e garantias individuais. O Estado Democrático agregaria o princípio da soberania popular, com a efetiva participação do povo na gestão da coisa pública. O componente revolucionário, de sua vez, traria a vontade de transformação social. Houve um notório progresso nos direitos e garantias fundamentais, além de uma reforma eleitoral que garantiu o voto de analfabetos e de

---

<sup>27</sup> BONAVIDES; ANDRADE, 2008, p. 434

<sup>28</sup> SILVA, 1988, pg. 21

brasileiros a partir de 16 anos, novos direitos trabalhistas, a função social da propriedade, a garantia aos índios da posse de suas terras, entre outros.

Em 1993, cinco anos após a promulgação da atual Constituição, o povo foi chamado a definir, através de plebiscito, alguns pontos sobre os quais os constituintes não haviam chegado a acordo, a forma e o sistema de governo. O resultado foi à manutenção da república presidencialista.

### 1.1.3. O PRINCÍPIO REPUBLICANO

O princípio republicano foi positivado no primeiro artigo da Constituição da República Federativa do Brasil, o que o torna hábil a ser a base valorativa de todo Direito Positivo brasileiro, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O que se define como princípio republicano possui uma relação particular com o regime político republicano, que antevê que os seus agentes exerçam funções políticas em representação ao povo, devendo escolher em nome desse e a ele se sujeitar no que toca à satisfação do interesse público, cumprindo o mandato que lhe é outorgado nas formas pautadas pela legislação.

Desse modo, o princípio republicano traz como consequência a necessária legitimidade popular do Presidente da República (CF, art. 77 e 82), dos Governadores de Estados (CF, art. 28), dos Prefeitos Municipais (CF, 29, I) e do Governador do Distrito Federal (CF, 32, §2º), eleições regulares por tempo determinado, ou seja, na transitoriedade dos mandatos eletivos e na consequente não vitaliciedade dos cargos políticos.

Por essa razão, o princípio republicano, na organização constitucional em vigor, não se reduz apenas à eleição dos representantes do povo, por um mandato renovável periodicamente (arts. 27, § 1º; 28; 29, I e II; e 82). mas implica também a igualdade de

acesso dos cidadãos aos cargos públicos, eletivos ou não, preenchidos os requisitos legais (arts. 14, § 3º; e 37, 1), além de contemplar a progressiva superação das causas da pobreza e dos fatores de marginalização, simultaneamente à supressão dos privilégios de todo o gênero (arts. Iº, I e II; 3º, I, III e IV; 5º; 6º; 7º; 23, X; e 170, VII).

A Constituição interligou, ainda, a atuação dos servidores do Estado à observância dos postulados da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37), significando que devem exercer suas funções, de forma lícita, imparcial, produtiva e transparente, tendo por finalidade o interesse público, e não à satisfação de desígnios particulares. Em proteção dessas diretrizes, estabeleceu-se que a prática de atos de improbidade administrativa implica a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos termos da lei (art. 15, V; e 37, § 4º).

Outrossim, são atributos essenciais da República a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade. À primeira compete o papel de instrumento de representação. À responsabilidade cabe “o penhor da idoneidade da representação popular”<sup>29</sup>. À periodicidade, por fim, e aqui convém destacar a principal característica do princípio republicano, tem por meta garantir a fidelidade aos mandatos e a alternância no poder.

Jorge Miranda elenca em sua obra *Ciência Política*<sup>30</sup> os seguintes exemplos de valores oriundos do princípio republicano:

A configuração de todos os cargos de Estado, políticos e não políticos, em termos de um estatuto jurídico traduzido em situações funcionais; a temporalidade de todos os cargos do Estado, políticos e não políticos, eletivos e não eletivos; a proibição de cargos hereditários e cargos vitalícios; a duração curta de cargos políticos; a limitação da designação para novos mandatos, devendo entender-se a renovação assim propiciada tanto um meio de prevenir a personalização e o abuso do poder, como uma via para abrir as respectivas magistraturas ao maior número de cidadãos; após o exercício dos cargos, a não conservação ou a não atribuição aos antigos titulares de direitos não conferidos aos cidadãos em geral; a não sucessão imediata no mesmo cargo do cônjuge ou de qualquer parente ou afim próximo.

O princípio republicano orienta todo o ordenamento jurídico a partir da premissa de que, em qualquer situação jurídica, deve sempre prevalecer o interesse da maioria. Funciona como a matriz político-ideológica do ordenamento e vincula todas as outras normas jurídicas, sendo, deste modo, o princípio reitor de todo sistema normativo

---

<sup>29</sup> ATALIBA, 1985, p. 13

<sup>30</sup> MIRANDA, 1996, p.162

que o adota, de que dele deriva e deve estar de acordo todos os outros princípios constitucionais ou infraconstitucionais, assim como as demais normas jurídicas existentes e válidas.

Esse princípio foi a escolha feita pelos constituintes brasileiros originários de 1988, que o estipularam como o fundamento de todo ordenamento e como balizador do surgimento do “espaço público” ou da “coisa pública”.

A sua posição de primazia em relação aos demais princípios pelos constituintes encontra-se renovada ao longo do texto constitucional, tendo diversos dos elementos republicanos sido alçados à condição de cláusulas pétreas pelo parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição, tais como voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais.

Outros princípios constitucionais, principalmente aqueles denominados como político-ideológicos, são instrumentos para se conferir e também para tornar viável a aplicação do princípio republicano, tendo como referência o interesse da maioria.

Os princípios constitucionais considerados político-ideológicos são aqueles que possuem dimensão axiológica fundamental. Pode-se dizer que funcionam como os “princípios dos princípios”. Na Constituição da República Federativa do Brasil, como exemplos de princípios constitucionais político-ideológicos, podem-se citar aqueles inscritos no seu art. 4º, como o da independência nacional, o da prevalência dos direitos humanos, o da autodeterminação dos povos etc. Eles possuem o condão de orientar os demais princípios inscritos na Constituição e possuem um grau de concretude muito baixo<sup>31</sup>.

Além dos princípios constitucionais político-ideológicos, há os princípios constitucionais fundamentais gerais, que, apesar de suas generalidades, possuem um razoável grau de materialidade e aplicabilidade, estando presentes no art. 5º e seus incisos da Constituição Federal, e os princípios constitucionais específicos, que são aqueles que orientam um determinado ramo do Direito ou matéria constitucional específica. A maioria dos capítulos da Constituição Federal possui princípios específicos.

---

<sup>31</sup> CRUZ, 1958, p.113

Considerando-se a classificação acima, o princípio republicano é o princípio político-ideológico regedor, porquanto detém a virtude mais elevada entre aqueles inscritos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A partir dessa análise, o princípio republicano é indicado como a busca pelo interesse da maioria para a formação da coisa pública a partir da utilização de outros princípios constitucionais político-ideológicos, destinados a analisar a sociedade e a assegurar os seus direitos.

O interesse da maioria sempre estará ligado aos limites republicanos, ou seja, restrito aos preceitos do Estado Democrático de Direito, aos Direitos Humanos, à Dignidade da Pessoa Humana, à temporalidade dos mandatos Eletivos, à democracia direta e representativa e aos demais princípios que emanam do princípio republicano. A existência da República - e do princípio republicano - está baseada a partir de um sistema de valores reunidos que orienta a formação e funcionamento de todo sistema normativo.

Para a promoção da Coisa Pública, é necessário que o próprio público a controle, sendo não somente o beneficiário, mas o responsável e autor do bem comum, através de outro princípio constitucional político-ideológico, o do Estado Democrático de Direito.

No ordenamento jurídico brasileiro, o detentor do interesse da maioria é o Estado. Ele executa a representação e a aplicação do interesse da maioria por meio dos dois Poderes legitimados democraticamente, quais sejam o Executivo e o Legislativo. O Poder Judiciário, por sua vez, deve ser instrumento de garantia de não desvirtuamento na aplicação republicana do interesse da maioria.

Por fim, cumpre destacar que a força imperativa desse princípio será tanto maior quanto mais elevado for o grau de maturidade cívica dos cidadãos de que são titulares de direitos e deveres em face da coletividade.

## **1.2. O PODER EXECUTIVO**

A Constituição Federal brasileira confere funções administrativas para um conjunto de órgãos e autoridades públicas, que se configuram no Poder Executivo. Este Poder recebe as características de ação contínua, permanente e ininterrupta da soberania nacional. Ele é um dos três órgãos que formam os poderes enumerados no art. 2º da

Constituição Federal de 1988. A matéria correspondente ao Poder Executivo é disciplinada nos artigos 76 a 91 do texto constitucional. É de todos os poderes da União o mais antigo, pois o seu aparecimento data anteriormente à própria tripartição dos poderes, sendo certo que é dele que surgiram os outros poderes: Poder Legislativo e Poder Judiciário.

Tem por função eminentemente administrativa, no funcionamento do mecanismo governamental, pois exerce, como função principal, a Administração Pública do Estado, que consiste na coordenação e direção dos negócios públicos. Como funções atípicas, o Poder Executivo legisla as leis delegadas, as medidas provisórias, os regulamentos e exerce o controle da constitucionalidade, ao vetar ou sancionar os projetos de leis que chegam ao Congresso Nacional, discutidos e votados. Também como função atípica, o Poder Executivo, através do Presidente da República, aplica o direito e decide controvérsias sujeitas à sua competência. Sobre as características inerentes ao Poder Executivo, segue ensinamento da doutrina:

O Poder Executivo tem a função de executar as leis já existentes e de implementar novas leis segundo a necessidade do Estado e do povo. Em um país presidencialista como o Brasil, o poder executivo é representado, a nível nacional, pelo Presidente. Já em países parlamentaristas, o poder fica dividido entre o primeiro-ministro, que chefia o governo, e o monarca, o qual geralmente é rei, e que assume a função de chefiar o estado, em algumas monarquias, o próprio monarca assume as duas funções<sup>32</sup>.

O Poder Executivo é organizado em três esferas. No plano federal, é exercido pelo Presidente da República. Em nível estadual, é cumprido pelo Governador e auxiliado pelos secretários estaduais. Já na esfera municipal, é desempenhado pelo Prefeito e auxiliado pelos secretários municipais. Em caso de impedimento, esses representantes são substituídos pelo Vice-Presidente, Vice-Governador ou Vice-Prefeito.

O Presidente é eleito pelo voto popular e direto, devendo ser brasileiro nato, com trinta e cinco anos de idade ou mais, com todas as obrigações políticas regularizadas, devidamente registrado em partido político, para cumprir mandato de quatro anos.

No vigente texto constitucional, o artigo 84 caracteriza a dupla função do Presidente da República: como Chefe de Estado e Chefe de Governo. Como Chefe de

---

<sup>32</sup> LUIZ; JÚNIOR, 2002, p. 83



Estado nas suas relações internacionais. Como Chefe de Governo nos negócios internos, sejam os de natureza política, ou de natureza administrativa.

O Presidente também é responsável por exercer a direção da administração federal, bem como manter relações e negócios com países estrangeiros; decretar Estado de Defesa e Estado de sítio; enviar os planos de governo e planos de investimento ao Congresso; prestar contas, anualmente, do exercício do seu cargo; comandar as forças armadas (exército, marinha e aeronáutica), bem como nomear seus comandantes e oficiais-generais; tomar decisões a respeito das leis que regem o país; entre outras atribuições.

Além dessas funções, o Presidente também escolhe os Ministros de Estado, dentre cidadãos brasileiros maiores de 21 anos, que têm a função de elaborar e executar políticas públicas nas suas áreas de atuação. Compete ao Presidente, ainda, a escolha do presidente e dos diretores do Banco Central do Brasil, a escolha do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

O Presidente é assessorado pelo Conselho da República e pelo Conselho de Defesa Nacional. O Conselho da República é o órgão superior de consulta do Presidente da República e deve manifestar-se sobre: intervenção federal, estado de defesa e de sítio, como também sobre as questões relevantes a estabilidade das instituições democráticas. O Conselho de Defesa Nacional é o órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados à soberania nacional e à defesa do Estado Democrático. Deve opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, sobre a decretação de Estado de Defesa e do Estado de Sítio e da intervenção federal.

O Presidente da República é responsável pelos crimes que cometer, quando no exercício de suas funções, tratando-se de crime comum (as violações penais passíveis de prática por qualquer pessoa do povo) ou de crime funcional (as violações cometidas dolosamente ou com abuso de confiança, por aquele que está investido de um ofício ou função pública, no exercício dela) definidos pela Lei nº 1.079/1950. O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções (artigo 86, § 1º, incisos I e II, e §§ 2º, 3º e 4º).

O Vice-Presidente da República o substituirá no caso de impedimento (afastamento temporário) e suceder-lhe-á por razão de renúncia, morte ou impeachment



(afastamento definitivo por prática do crime de responsabilidade). Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência da República os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Finalmente, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, os próprios Ministros do STF e o Procurador-Geral da República (artigo 102, I, alínea b).

### **1.3. O PODER LEGISLATIVO**

O regime republicano brasileiro, tradicionalmente, adotou o princípio segundo o qual a função legislativa, que compreende o conjunto das atribuições necessárias para a elaboração das leis, é conferida pela Constituição ao Poder Legislativo, e exercida pelo Congresso Nacional com a colaboração do Presidente da República, através do ato sancionatório, que compete a este.

No Brasil, o Poder Legislativo é exercido tanto através da União – Congresso Nacional –, como dos Estados – Assembleias Legislativas – e dos Municípios – Câmaras Municipais.

No caso da União, o sistema é bicameral, sendo o Congresso Nacional composto de Senado Federal e Câmara dos Deputados. Sobre a bicameralidade, leciona a doutrina:

A bicameralidade, no caso brasileiro, é peculiaridade do regime federativo. É que possuindo duas casas legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado, a primeira volta-se à representação da população e a segunda, o Senado Federal, tem a finalidade de, cumprindo o mister federativo, dar lugar à representação das unidades federadas na formação da vontade central<sup>33</sup>.

O Poder Legislativo é o órgão público encarregado da elaboração de normas genéricas, dotadas de força proeminente dentro do ordenamento jurídico, as que se denominam Leis.

---

<sup>33</sup> LUIZ; JÚNIOR, 2002, p. 53

Ao Poder Legislativo compete legislar e fiscalizar o Estado. Por legislar se entende a capacidade de criar, aprovar, emendar e revogar as leis do Estado. O papel de fiscalizar importa na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos emanados do Poder Executivo (CF, art. 70). Essas são as funções típicas do Poder Legislativo.

A função típica legislativa não é exercida com exclusividade, mas com colaboração do Poder Executivo que intervém quando da iniciativa do processo legislativo encaminhando projetos de lei, como também, quando vetando ou sancionando (controle da constitucionalidade) os projetos de lei que vêm discutidos e votados do Congresso Nacional. As funções atípicas são as de administrar e exercer a jurisdição. A primeira, quando dispõe sobre sua organização e operacionalidade interna (polícia, provimento de cargos, promoção de seus servidores, concede férias, licenças, etc.); a de julgar ocorre no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade. Sobre o tema, comenta Alexandre de Moraes:

As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar. A Constituição, assim, prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, e também determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70). As funções atípicas constituem-se em administrar e julgar. A primeira ocorre, exemplificativamente, quando o Legislativo dispõe sobre a sua organização e operacionalidade interna, provimento de cargos, promoções de seus servidores; enquanto a segunda ocorrerá, por exemplo, no processo e julgamento de Presidente da República por crime de responsabilidade<sup>34</sup>.

A atividade do Poder Legislativo se subordina a determinados princípios constitucionais e legais, obedecendo ao chamado princípio da hierarquia das normas constitucionais.

### **1.3.1. O CONGRESSO NACIONAL**

O bicameralismo do Poder Legislativo Federal é decorrente do federalismo do Estado brasileiro, em que o Senado Federal representa, de forma paritária, todos os estados brasileiros e o Distrito Federal, consagrando o equilíbrio da Federação. Ademais, reforça a ideia de que os estados-membros são participantes ativos da formação da vontade nacional.

---

<sup>34</sup> MORAES, 2007, p. 399

O Congresso Nacional, no desenvolvimento de suas atividades, tem como atribuições, segundo José Afonso da Silva<sup>35</sup>, as atribuições legislativas, quais sejam a de elaborar leis sobre todas as matérias de competência da União; as atribuições meramente deliberativas, que são a prática de atos; atribuições de fiscalização e controle; as atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade, que, no julgamento do Presidente da República ou Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados funciona como órgão de admissibilidade do processo e o Senado Federal como tribunal político; e as atribuições constituintes, em que o Congresso cria normas constitucionais mediante elaboração de emendas à Constituição.

O Senado é a casa legislativa composta de representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. São três senadores por estado para unidade federativa, com mandato de oito anos para cada um, eleitos alternadamente a cada quatro anos: em uma eleição elegem-se dois, e, na outra, elege-se um senador. Além das condições mínimas de elegibilidade, é exigido que o senador tenha a idade mínima de 35 anos.

A competência privativa do Senado Federal encontra-se fixada no art. 52, incisos I a XIV, da Constituição Federal, tais quais processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; aprovar por voto secreto a escolha dos Magistrados, conforme previsão Constitucional (arts. 101, 104, 111, § 1º, e 123); aprovar a escolha de chefes de missão diplomática permanente; autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da administração pública; elaborar seu Regimento Interno e dispor sobre sua organização, funcionamento, etc.

A Câmara dos Deputados, por sua vez, é a casa legislativa integrada por representantes do povo, eleitos por voto direto, secreto, entre cidadãos brasileiros natos ou naturalizados, maiores de vinte e um anos de idade e no pleno exercício de seus direitos políticos, eleitos para mandatos de quatro anos segundo o sistema de representação proporcional à população, procedendo-se aos ajustes necessários para que seja respeitado o número mínimo de oito deputados e máximo de setenta por estado.

---

<sup>35</sup> SILVA, 1998, p. 863

À Câmara Federal compete, privativamente, autorizar, por 2/3 de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; proceder à tomada de contas do presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa; elaborar o seu regimento interno; dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços.

Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e voto. No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa. Os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

A Câmara e o Senado podem se reunir separadamente ou em conjunto, dependendo da situação prevista na Constituição Federal. O Congresso Nacional somente atua conjuntamente para os casos previstos na Constituição, em especial os mencionados no artigo 57, sejam eles inaugurar a sessão legislativa, elaborar o regimento comum às duas Casas e conhecer do veto e sobre ele deliberar.

O Congresso Nacional é dirigido por uma Mesa, presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, de forma alternada, pelos cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Assim, o primeiro Vice-Presidente do Congresso será o primeiro Vice-Presidente da Câmara, o segundo Vice-Presidente do Congresso será o segundo Vice-Presidente do Senado, e assim sucessivamente.

As Mesas são órgãos diretores das Casas do Congresso Nacional. A composição de cada Mesa é matéria regimental e são formadas por um Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, cada Secretário com um suplente. A função das Mesas é dirigir os trabalhos em Sessão Conjunta e nomear Comissão de cinco congressistas para acompanhar e fiscalizar as medidas referentes ao estado de defesa e de sítio. As atribuições das Mesas estão nos Regimentos Internos, mas a Constituição Federal menciona algumas de maior destaque como a convocação de Ministros, votação da perda de mandato de congressistas, propositura e ação direta de inconstitucionalidade e liberação de pronunciamento de parlamentares durante o estado de sítio.

Além das Mesas, as Comissões também são órgãos que ordenam do Congresso Nacional. As Comissões são organismos constituídos em cada Casa, compostas de número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e fornecer ao plenário uma opinião aprofundada sobre o tema por meio de pareceres, podendo ser permanentes, temporárias, mistas ou parlamentares de inquérito. As Comissões Permanentes subsistem através das legislaturas e são organizadas em função da matéria. Suas atribuições são discutir e votar leis que dispensem a competência do Plenário. As Comissões Temporárias são aquelas que se extinguem com o término da legislatura, ou, quando constituídas para opinarem sobre determinado assunto, tenham preenchido os fins a que se destinavam. As Comissões Mistas se formam com os deputados e senadores a fim de estudarem matérias expressamente fixadas, especialmente as que devam ser decididas pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta de suas Casas e podem ser permanentes e temporárias. As Comissões Parlamentares de Inquérito fazem o papel de fiscalização e controle da Administração, tendo poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias e podendo ser criadas pelo Senado e pela Câmara, juntos ou separadamente.

A Polícia e os Serviços Administrativos também são órgãos internos inerentes à organização do Poder Legislativo. Eles mantêm um corpo de guarda próprio, destinado ao policiamento interno, bem como os serviços administrativos.

Por fim, a função fiscalizadora do Poder Legislativo é exercida sobre os atos do Estado, através de controle externo (art. 70, CF). O Tribunal de Contas da União – TCU – é órgão auxiliar do Congresso Nacional, composto de nove ministros, que, conquanto não devam ser considerados magistrados, gozam das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens do Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

### **1.3.2. O PROCESSO LEGISLATIVO**

O Processo Legislativo é um conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos visando a produção e a elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

O Processo Legislativo trata-se de uma atividade social especializada, em que certo número de cidadãos que representam o povo elabora as normas pelas quais estes

irão se reger. Portanto, por essa própria definição básica, envolve aspectos técnicos, políticos e jurídicos.

A elaboração das normas está ligada ao Processo Legislativo. Para que as normas estejam adequadas ao ordenamento jurídico, precisam obedecer a condições do Direito. Porém, numa visão mais ampla, é uma ferramenta de agentes políticos para a consecução de seus objetivos ou os daqueles a quem representam. As especificidades técnicas existem para garantir a lisura dos procedimentos, embora se prestem ora ao jogo, ora às regras. Em termos de Processo Legislativo, o Direito foca no produto, a norma; a técnica concentra-se na produção, a elaboração; e a Política orienta-se aos agentes, os mandatários de Poder e o próprio povo que o origina.

O Congresso Nacional desenvolve suas atividades por legislatura, sessões legislativas ordinárias ou extraordinárias. A legislatura tem duração de quatro anos e corresponde ao período que vai do início do mandato dos membros da Câmara dos Deputados até seu término. Cada legislatura possui quatro sessões legislativas ordinárias. A sessão legislativa ordinária é o período anual em que deve estar reunido o Congresso para os devidos trabalhos legislativos. Divide-se em dois períodos: um de 15 de fevereiro a 30 de junho e outro de 1º de agosto a 15 de dezembro. Já com relação à sessão legislativa extraordinária, somente os Presidentes da República, do Senado e da Câmara dos Deputados, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, podem convocá-la.

Os processos legislativos podem ser ordinários, sumários ou especiais. O processo legislativo ordinário é aquele que se destina à elaboração de leis ordinárias. O processo legislativo sumário segue as mesmas fases procedimentais do processo ordinário, mas com a diferença de que no processo legislativo sumário existe prazo para que o Congresso Nacional decida sobre o assunto, enquanto no processo legislativo ordinário esse prazo não existe. O processo legislativo especial não segue as regras estabelecidas para a elaboração das leis ordinárias. Pois os processos legislativos especiais elaboram as espécies normativas primárias relacionadas no começo deste texto.

A tramitação do processo legislativo segue um conjunto de atos devidamente ordenados para a criação de normas de direito. A primeira fase, a iniciativa, é a proposta de edição de direito novo. Na segunda fase, o projeto de lei obrigatoriamente passa pelo crivo das comissões permanentes, quando é discutido. Na terceira fase, o projeto de lei

aprovado por uma casa é revisto pela outra em um só turno de discussão e votação. A quarta fase, da sanção e veto, são atos do Poder Executivo, privativos do Presidente da República, que aceita total ou parcialmente o projeto de lei. Por fim, na última fase, o ato é promulgado e publicado.

Com relação aos atos praticados pelos órgãos legislativos, a emenda constitucional situa-se em um plano acima das demais espécies normativas, uma vez que, após a sua aprovação através de processo legislativo específico, ela adquire a mesma natureza jurídica e o mesmo posicionamento hierárquico das normas constitucionais originárias.

A lei complementar existe em razão da necessidade estabelecida pelo legislador constituinte de que certas e determinadas matérias sejam regulamentadas, e que essa regulamentação se dê de forma mais solene do que a lei ordinária. Miguel Reale<sup>36</sup> coloca a lei complementar como um “terceiro tipo de lei, que não ostenta a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação por força de qualquer lei ordinária superveniente”. A lei complementar exige quórum qualificado de maioria absoluta, vale dizer, da maioria da totalidade dos membros de cada Casa Legislativa do Congresso Nacional.

As leis ordinárias diferenciam-se das leis complementares em dois aspectos: o material e o formal. No que respeita ao aspecto material, o alcance da lei ordinária é residual ou por exclusão – o que não for matéria de lei complementar –; no aspecto formal, a lei complementar exige maioria absoluta e a lei ordinária exige maioria simples para sua aprovação.

Com relação às leis delegadas, a estrutura e a forma são as mesmas aplicadas da elaboração de uma lei, ou seja, a necessidade da existência dos dois elementos básicos: a ordem legislativa e a matéria legislada. A ordem legislativa compreende o preâmbulo e o fecho da lei. A matéria legislada diz respeito ao texto ou corpo da lei.

As Medidas Provisórias são normas que, havendo relevância e urgência, podem ser editadas pelo Presidente da República, possuindo força de lei. Devem ser submetidas de imediato à apreciação do Congresso Nacional.

---

<sup>36</sup> REALE, 1962, p. 110.

O decreto legislativo trata-se de ato praticado pelo Congresso Nacional que prescinde de sanção ou veto presidencial, muito embora o seu processo de elaboração seja o mesmo para a elaboração de lei ordinária.

Por fim, as resoluções são atos do Congresso Nacional ou de qualquer de suas casas, separadamente, destinado a regular matéria interna de sua competência. Excepcionalmente produz efeito externo, como a que dispõe sobre a delegação legislativa ao Presidente da República (CF, art. 68).

## **1.4. O PODER JUDICIÁRIO E SEU CONTROLE**

### **1.4.1. O PODER JUDICIÁRIO: ESTRUTURA, FUNÇÕES E GARANTIAS**

A função jurisdicional como resultado finalístico de prestação no ordenamento jurídico brasileiro é prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário.

A Constituição Federal de 1988 discriminou os órgãos com os quais o Poder Judiciário a sua função jurisdicional, dispondo de uma estrutura que contém o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, Tribunais e Juízes dos Estados, do Distrito Federal e Territórios.

A função típica do Poder Judiciário é a prestação jurisdicional, ou seja, julgar, aplicando a lei a um determinado caso concreto, caso este resultante de um conflito de interesses. Há, porém, outras funções as quais exerce o Poder Judiciário, as chamadas funções atípicas. Essas funções são de natureza administrativa, como, por exemplo, a concessão de férias a seus membros e serventuários e, legislativa, entendida como a edição de normas regimentais, haja vista que compete ao Judiciário a elaboração de seus regimentos internos, com a observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos<sup>37</sup>.

Eugenio Raúl Zaffaroni identifica três funções do Poder Judiciário contemporâneo: decidir os conflitos, controlar a constitucionalidade das leis e realizar seu

---

<sup>37</sup> MORAES, 2000, p. 462-463



autogoverno<sup>38</sup>. Luiz Flávio Gomes, por seu turno, amplia o leque, afirmando serem cinco as funções do Poder Judiciário: a) aplicar contenciosamente a lei aos casos concretos; b) controlar os demais poderes; c) realizar seu autogoverno; d) concretizar os direitos fundamentais; e) garantir o Estado Constitucional Democrático de Direito<sup>39</sup>.

Verifica-se que a Constituição de 1988 atribuiu ao Poder Judiciário legitimidade para controlar o arbítrio dos demais poderes. Nesse sentido, cabe aos juízes anular atos administrativos ilegais, invalidar atos praticados com abuso de poder e declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos.

O Supremo Tribunal Federal assume o papel de guardião da Constituição (art. 102). Luiz Flávio Gomes afirma, então, que “todos os atos lesivos (por ação ou omissão) praticados pelos demais poderes estão sujeitos ao controle jurisdicional. Nenhuma entidade pública, assim como nenhuma autoridade ou agente público, está imune a esse controle”<sup>40</sup>.

Em razão do princípio da independência entre os poderes, o Poder Judiciário tem autonomia para realizar seu autogoverno. Essa autonomia, prevista na Constituição Federal (art. 99), tem tripla dimensão: administrativa, financeira e funcional. A autonomia administrativa do Poder Judiciário funciona como garantia do próprio poder, dos seus juízes e, sobretudo, dos direitos fundamentais das pessoas, conferindo ao Poder Judiciário o direito de praticar os atos necessários à sua própria organização. A autonomia financeira ao Poder Judiciário (art. 99, §§ 1º e 2º) atribuiu competência aos tribunais para elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias, levando em consideração os limites estipulados, conjuntamente, com os poderes Legislativo e Executivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A autonomia funcional trata-se dos magistrados de não poderem sofrer ingerência de outro poder ou de outras pessoas, não estão obrigados a decidir, sobre determinada matéria, na mesma linha de entendimento do Tribunal de Justiça, por exemplo.

A Emenda Constitucional nº. 45, de 8 de dezembro de 2004, atribuiu competência ao Conselho Nacional de Justiça para controlar o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, § 4º).

---

<sup>38</sup> ZAFFARONI, 1995, p. 55

<sup>39</sup> GOMES, 1997, p. 118

<sup>40</sup> GOMES, op. cit., p. 58

Ao lado dos Poderes Legislativo e Executivo, é função do Judiciário também atuar de modo a efetivar os direitos fundamentais sociais. Essa atuação deve ser ampla, aferindo se as políticas públicas estão sendo desenvolvidas e, mais do que isso, se estão atingindo os objetivos previstos na Constituição. Nessa direção, o Poder Judiciário deve atuar de forma ativa, suprimindo “omissões legislativas e executivas, redefinindo políticas públicas quando ocorrer inoperância de outros poderes”<sup>41</sup>.

É certo também que, não só os direitos fundamentais, mas também o Estado Democrático de Direito, previsto na Constituição de 1988, precisa ser garantido. Nesse propósito, exige-se que todos os governantes e todas as pessoas o protejam, mas, de modo especial, requer dos juízes que o exercício de suas funções seja voltado para sua proteção e garantia.

Para que preste adequadamente sua função, deve, além de estar materialmente bem aparelhado e contar com juízes tecnicamente preparados e conscientes de suas responsabilidades, revestir-se de uma cultura jurídica informada pelos novos direitos, capaz de atender aos anseios da sociedade e seus conflitos coletivos, bem como assegurar as prerrogativas que preservem sua condição de guardião das liberdades e dos direitos individuais<sup>42</sup>.

Assim, é a imparcialidade dos juízes, a qual consiste na posição isenta adotada pelo magistrado em relação às partes de um determinado processo e aos interesses de que são portadoras e, a independência jurídica, conceituada como a capacidade de decidir livre de toda influência interna ou externa, tidas como garantia de justiça material, que resguardam o judiciário da influência dos demais poderes<sup>43</sup>.

É preciso reconhecer que, na sociedade contemporânea, especialmente em face da Constituição brasileira, os juízes exercem poder político. Dalmo de Abreu Dallari sustenta que “os juízes exercem atividade política em dois sentidos: por serem integrantes do aparato de poder do Estado, que é uma sociedade política, e por aplicarem normas de direito, que são necessariamente políticas”<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> ESTEVES, 2007, p. 75-76

<sup>42</sup> SLAIBI FILHO, 1996, p.690

<sup>43</sup> FERREIRA FILHO, 2004, p. 246-247

<sup>44</sup> DALLARI, 2002, p. 85

Com a finalidade de assegurar a mais ampla independência para fins de realizar suas tarefas, foram consagradas ao Poder Judiciário garantias próprias. As garantias classificam-se em orgânicas ou institucionais e individuais ou funcionais. As garantias institucionais ou orgânicas são aquelas destinadas ao Poder Judiciário como órgão, ou seja, garantem a independência do Judiciário em relação aos demais Poderes. As garantias individuais representam que as garantias do Poder Judiciário somente se efetivam se estiverem asseguradas as de seus membros.

#### **1.4.2. O CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO**

Um sistema eficaz de controle é uma necessidade fundamental. Sem ele, uma organização corre perigo de perder recursos, sua credibilidade perante seus clientes e consumidores, apoio político-social. Enfim, hoje, a existência de controles adequados pode ser a diferença entre a vida e a morte de uma organização, seja ela pública seja privada.

Hely Lopes Meirelles<sup>45</sup> conceitua controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Verifica-se ser o controle exercitável em todos e por todos os Poderes.

Dessa forma, as funções do controle vão além de monitorar o progresso e corrigir erros, tendo como base os objetivos, regras e padrões de comportamento organizacionais. Esse é um tipo de controle reativo, em retrospectiva, uma vez que seus procedimentos se limitam a avaliar o comportamento passado. Em um contexto em que as mudanças ocorrem da maneira mais rápida e com maiores efeitos na vida das organizações, o controle deve estar voltado, também, para ajudar os administradores a identificar mudanças e avaliar os seus impactos no funcionamento e desempenho das organizações.

O Judiciário somente se desenvolverá de maneira correta se os seus trabalhos ocorrerem conscientemente. Para isso, evitando-se distorções e desmandos, tornou-se possível a colaboração dos demais Poderes e demais instituições no controle da atividade

---

<sup>45</sup> MEIRELLES, 2000, p. 88

do Poder Judiciário. É o que se chama sistema de freios e contrapesos, ou seja, o exercício de certas atividades por um poder, de forma a controlar o poder dos outros<sup>46</sup>.

A independência entre os Poderes não é absoluta, haja vista ser necessário estabelecer mecanismos que possam permitir o controle de um poder sobre o outro; complementar a atividade estatal, de forma que não ocorram lacunas; permitir uma forma de arbitragem nas controvérsias que entre eles surgirem<sup>47</sup>.

Assim, há a possibilidade de um controle externo do Judiciário por meio do Poder Legislativo, que o faz, dentre outros casos, quando da possibilidade de processar e julgar o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF e o Procurador-Geral da República, por crimes de responsabilidade, dentre outros casos.

Há também o controle exercido pela sociedade, quando exteriorizado o seu desejo social de uma razoável duração do processo e de meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII, da CF/88), esteja ela atuando como parte no processo, promovendo a ação ou se defendendo nela, esteja como interveniente, atuando como fiscal da lei, como o Ministério Público ou, ainda, em qualquer forma de participação no processo, como auxiliares, testemunhas, entre outras.

Seu controle externo poderá ser exercido, ainda, pelo Ministério Público e pela Ordem dos Advogados do Brasil, ambas funções essenciais à Justiça. Em que pese serem estranhas à estrutura do Poder Judiciário, possuem a finalidade de inteirar determinar valores e interesses, principalmente com o fito de assegurar o caráter dialético do processo e valores de legitimação como o denominado princípio de imparcialidade da Justiça.

No âmbito do Poder Judiciário existem as Corregedorias-Gerais, que são órgãos estabelecidos nos Regimentos Internos dos Tribunais encarregados de averiguar e punir as faltas funcionais ou disciplinares dos magistrados. Ressalta Dallari<sup>48</sup> que:

Na realidade, as cúpulas dos tribunais estão fora de controle, o que é incompatível com a exigência de responsabilidade administrativa prevista na Constituição e inerente à sociedade democrática. Como a prática tem demonstrado, as Corregedorias dos tribunais, em muitos Estados, raramente atuam punindo um juiz quando agem, às vezes até com exagerado rigor, é para controle e punição de

---

<sup>46</sup> SLAIBI FILHO, 1996, p. 632

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 637

<sup>48</sup> DALLARI, 2002, p. 76

juízes de instâncias inferiores, mas são absolutamente omissas, por falta de incompetência legal ou por solidariedade corporativa, quanto às falhas, às vezes muito graves, dos membros do tribunal.

Vislumbrando a necessidade de um órgão de controle eficiente para o Poder Judiciário, bem como visando à democratização interna deste poder, a Emenda Constitucional nº 45 instituiu o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, o qual será abordado detalhadamente no capítulo seguinte.

Por fim, com relação à denominação dada ao controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça, chamá-lo de controle externo é equivocado, haja vista que é parte integrante do Poder Judiciário. Recebeu essa denominação pelo fato de possuir uma formação híbrida. Entretanto, sua maioria é de membros da magistratura e sua formação híbrida tem como intuito evitar o corporativismo. Sobre o assunto, José Afonso da Silva<sup>49</sup> diz que a expressão é equivocada, pois transmite a ideia de que é feito por um órgão não pertencente ao Judiciário, o que seria inconcebível em sua visão. O autor entende que caso assim fosse, o órgão externo é que seria o Poder.

Deocleciano<sup>50</sup> vai mais além, asseverando que o CNJ não se trata de um controle, e sim de uma coordenação interna, tendo em vista que o escopo deste órgão é propiciar maior autonomia ao Judiciário a partir de uma atividade coordenada.

---

<sup>49</sup> SILVA, 2010, p. 18

<sup>50</sup> DEOCLECIANO, 2010, p. 65

## **2. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: CRIAÇÃO, CONSTITUCIONALIDADE E ASPECTOS GERAIS**

Este capítulo é dedicado a averiguar o processo de criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, que efetivou a Reforma do Judiciário. Ainda, será analisada a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, efetivada pela ADI nº 3.367/DF. Por fim, serão abordados os aspectos gerais do Conselho Nacional de Justiça, apontando sua natureza jurídica, sua competência, suas atribuições, sua composição e seu funcionamento.

### **2.1 - A CRIAÇÃO DO CNJ: A EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004**

A chamada “Reforma do Poder Judiciário” surgiu como proposta de emenda constitucional em 1992, na Câmara dos Deputados, com o desígnio de remodelar a estrutura do Poder Judiciário.

Desta forma, a Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, veio como uma resposta à sociedade, que clamava por mais transparência na Justiça brasileira, bem como maior eficiência e acesso a ela na prestação jurisdicional, atribuindo-lhe competência para o “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (CF, art. 103-B, § 4º).

Assim, a Emenda Constitucional nº 45/2004 acrescentou ao artigo 92 da Constituição Federal na lista dos órgãos integrantes do Poder Judiciário, no inciso I-A, o Conselho Nacional de Justiça como instituição de controle administrativo da magistratura com a competência de ser o guardião da independência do Judiciário, destacando-se no presente trabalho a sua atribuição regulamentar (art. 103-B, § 4º, I). Antônio Veloso Peleja Júnior<sup>51</sup> enfatiza que:

O Conselho Nacional de Justiça foi inserto pelo legislador constituinte derivado no âmbito do Poder Judiciário. É um órgão não jurisdicional, como atuação nitidamente administrativa, correicional e fiscalizatória, no seio do Judiciário Nacional.

Duas razões justificavam essa proposta. A primeira delas vem do fato de que o Judiciário brasileiro na verdade é composto por diversos tribunais diferentes (estaduais,

---

<sup>51</sup> PELEJA JÚNIOR, 2011, p. 20

federais, comuns, especializados), cada um deles dotado de autonomia administrativa e financeira, com poucos padrões nacionais comuns para seu funcionamento. Com a criação do Conselho Nacional de Justiça, ele passou a estabelecer alguns padrões e diretrizes nacionais para o funcionamento dos tribunais, especialmente no que se refere à administração de recursos humanos e financeiros, à informatização e à gestão de informações. A segunda justificativa para a criação do Conselho Nacional de Justiça vinha da crítica ao corporativismo da magistratura e da necessidade de haver algum controle social sobre o único dos três poderes que não se submete ao voto popular.

Pedersoli<sup>52</sup> aduz que a reforma do Judiciário no ordenamento pátrio, implementada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, avulta como ponto culminante de um processo já gestado nos debates da Constituinte de 1987, vindo de encontro à crise do sistema de justiça e à incapacidade de respostas às demandas sociais formuladas.

Neste contexto de crises, é claro e inquestionável que a Emenda Constitucional nº 45 buscou o resgate dos princípios do acesso à Justiça, da celeridade processual, da proporcionalidade, entre outros.

Quanto ao princípio do acesso à Justiça, verifica-se que é uma garantia constitucional, disciplinada no art. 5º, XXXV, da CF/88: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” Este dispositivo, também denominado de princípio da indisponibilidade, atinge a todos indistintamente. Este princípio pode ser visto sob vários aspectos, como o acesso ao serviço judiciário, o acesso a uma decisão justa, o acesso a informações processuais, entre outros.

Há de se vislumbrar que desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil buscam-se mecanismos para que o acesso à Justiça seja pleno. Cita-se como exemplo a instituição das Defensorias Públicas, que foi garantida pelo art. 5º, LXXIV e art. 134, ambos da Constituição Federal.

Outro ideal da Reforma do Poder Judiciário foi a possibilidade de concretização do princípio da efetividade. O princípio da efetividade é espécie da tutela jurisdicional, pois é obrigação do Estado de prestar uma jurisdição eficaz.

---

<sup>52</sup> PEDERSOLI, 2011, p. 24-25

Desta forma, para clarear a garantia da razoável duração do processo e colocá-la como regra constitucional com *status* de cláusula pétrea, surgiu, com a reforma judiciária, o art. 5º, LXXVIII, CF/88, que diz: “LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a sua tramitação”.

O Conselho Nacional de Justiça regrado a partir da reforma judiciária surge visando efetivar estes princípios, objetivando também o resgate e a credibilidade do cidadão brasileiro no Poder Judiciário.

Os mais importantes dispositivos alterados ou incluídos pela Emenda em questão foram: a inserção do inciso LXXVIII do art. 5º, que assegura a todos os cidadãos a razoável duração do processo (judicial ou administrativo), bem como a celeridade na sua tramitação; a autonomia funcional, administrativa e financeira das Defensorias Públicas Estaduais. A ampliação da competência da Justiça do Trabalho, desafogando as Justiças Estaduais, assim como a criação da súmula vinculante pelo STF.

Das alterações propostas, uma das mais instigantes discussões é a que diz respeito à instituição do Conselho Nacional de Justiça, que resultou em ampla discussão no meio jurídico, sendo, inclusive, matéria de ação direta de inconstitucionalidade, conforme será averiguado a seguir.

## **2.2 A ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

A constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça foi contestada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, por meio de ação direta de inconstitucionalidade, ADI nº 3.367/DF, em 09 de dezembro de 2004, um dia após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, suscitando, dentre outros argumentos, a violação ao princípio da separação dos poderes e lesão ao princípio federativo, em razão de se submeter a autonomia administrativa, financeira e disciplinar do Judiciário Estadual ao controle de Órgão da União, visando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 103-B, e demais pertinentes ao Conselho Nacional de Justiça (artigos 52, II; 92, I-A; 93, VIII; 102, “r”; 103-B § 8º, da CRFB/88).

Improcedente o pedido, por oito votos a três, entendeu a Suprema Corte que a Jurisdição, na forma de Estado Federativa, apresenta-se una, ou seja, suas



manifestações são uma só, eis que representa a soberania do Estado, e isso ressoa lógico no nosso ordenamento jurídico. Portanto, não há diferença se emergiu a decisão, por exemplo, de um Juízo Estadual ou de um Juízo Federal, pois são apenas Órgãos Jurisdicionais com competências distintas, o último delineado pela própria Constituição Federal, notadamente no artigo 109, e o primeiro pelo critério residual.

Entendeu o Supremo Tribunal Federal pela não caracterização da carência de ação requerida pelo Congresso. Para o STF, a alegação de que a ação foi proposta antes da publicação da Emenda não configura carência da ação, pois a publicação da Emenda combatida se deu durante o processo e antes da sentença.

Outro ponto analisado pelo STF foi o reconhecimento de que o CNJ é órgão interno do Judiciário e, portanto, não fere a cláusula pétrea da separação dos poderes, bem como declara a constitucionalidade das normas da EC 45/2004 que instituíram o CNJ como órgão administrativo do Poder Judiciário.

A Suprema Corte também ressaltou que o CNJ é órgão hierarquicamente abaixo ao STF, reafirmando sua força como órgão máximo do Judiciário ao qual o CNJ está sujeito. Segue o resumido relatório do Ministro Cezar Peluso:

Os fundamentos jurídicos do pedido podem ser reduzidos a dois argumentos substanciais: a instituição do Conselho Nacional de Justiça implicaria “(a) tanto inegável violação ao princípio da separação e da independência dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), de que são corolários o auto-governo dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (artigos 96, 99 e parágrafo, e 168 da Constituição Federal, (b) como ainda a ofensa ao pacto federativo (artigos 18, 25 e 125), na medida em que submeteu os órgãos do Poder Judiciário dos Estados a uma supervisão administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar por órgão da União Federal<sup>53</sup>.

A tese de afronta à separação dos poderes foi afastada pelo relator e acompanhada pela maioria do Colegiado, devendo ser destacado o seguinte trecho de seu voto:

A independência suporta, na sua feição constitucional, teorias diversas de autonomia administrativa, financeira e disciplinar. Na verdade, ela só pode ser considerada invulnerável, como predicado essencial do sistema da separação, quando concreta redução de seu âmbito primitivo importe, em dano do equilíbrio e estabilidade entre os Poderes, transferência de prerrogativas a outro deles, ainda que não chegue a caracterizar submissão política. Ou, no que concerne ao Judiciário, quando outra forma de supressão de atribuições degrade ou estreite a imparcialidade jurisdicional. Fora

---

<sup>53</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, j. em 13/04/2005

dessas hipóteses, nada obsta a que o constituinte reformador lhe redesenhe a configuração histórica, mediante reorganização orgânica e redistribuição de competências no âmbito da estrutura interna do Judiciário, sem perda nem deterioração das condições materiais de isenção e imparcialidade dos juízes<sup>54</sup>

Mais adiante em seu voto, Peluso aborda a questão sob a interpretação sistemática da Constituição Federal, fazendo incluir a necessidade de se afastar a concepção da separação dos poderes enquanto dogma puro e absoluto, afastando a existência estanque dos poderes com a noção de que a separação deve ser contrabalançada com o sistema de controle recíproco.

Com relação a segunda tese da impetrante da ADI – a ofensa ao pacto federativo –, o ministro Peluso, relator e autor do voto vencedor, afasta-a sob o argumento de que o Poder Judiciário é uno, devendo ser compreendido de forma diferenciada em relação ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Sob essa premissa, o CNJ não representaria ameaça à autonomia do Judiciário estadual, pois:

O Conselho não é concebido nem estruturado como órgão da União, e, sim, do Poder Judiciário nacional, donde ser irrelevante que seu orçamento seja federal, pois a origem da fonte de custeio não transmuda a natureza nem a relação de pertinência do órgão no plano da separação dos Poderes, o que é o plano onde se situa o critério de sua taxinomia, que nada tem com outro plano classificatório, o das unidades da federação. A inicial, aqui, incide noutro erro de ótica, pois não vê o plano lógico em que está o critério de divisão dos órgãos do mesmo Poder, só enxergando o que discerne entre as entidades elementares da federação. E é tão impróprio quanto supor que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, não pudessem julgar recursos interpostos em causas da competência de órgãos jurisdicionais estaduais, ou de interesse de municípios, porque o custeio de ambos corre à conta do orçamento da União<sup>55</sup>.

Foram vencidos os Ministros Carlos Velloso e Ellen Gracie, que julgaram parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos incisos X (composição de um membro do Ministério Público da União), XI (um membro do Ministério Público estadual), XII (dois advogados), XIII (dois cidadãos), do artigo 103-B; e o Ministro Marco Aurélio, que julgou integralmente procedente.

Assim, verifica-se que foi afastada a inconstitucionalidade do CNJ referente à violação ao princípio da separação de poderes pela composição mista de seus membros,

---

<sup>54</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, j. em 13/04/2005

<sup>55</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, j. em 13/04/2005

tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal entendeu que o Conselho judicial é um órgão meramente administrativo, não oferecendo risco à independência do Judiciário.

O CNJ apenas faz a função atípica do Judiciário (por vezes baixando regulamentos – legislativo – outras executando alguns atos – executivo), preservando as suas funções típicas. Não possui poder para ingressar na esfera da independência do Judiciário. Surgiu, então, apenas para auxiliar sua organização e primar, acima de tudo, pela sua própria independência, segundo o STF.

Assim, corroborando o entendimento do órgão superior do Judiciário, Pedro Lenza<sup>56</sup> ressalta que, quanto à constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, deve-se ter claro que:

O CNJ integra o judiciário (art. 92, I-A) e, com isso, afasta-se a combatida idéia de controle externo; em sua composição, os integrantes da Magistratura superam a maioria absoluta (em total de 9 membros, dentre 15 – art. 103-B, I-XIII); e a possibilidade de revisão das decisões do CNJ pelo STF (art. 102, I, “r”).

Cabe registrar as palavras de Alexandre de Moraes<sup>57</sup> quando ele comenta sobre as três características supracitadas:

Essas três marcantes características garantem a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, além de reforçarem e centralizarem na força do Supremo Tribunal Federal todo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, tornando-o não só a cúpula jurisdicional do Poder Judiciário brasileiro, como tradicionalmente estabelecido, mas também, a partir da EC nº 45/04, sua cúpula administrativa, financeira e disciplinar, pois todas as decisões do Conselho Nacional de Justiça sobre o controle da atuação administrativa e financeira dos diversos tribunais e sobre a atuação funcional dos magistrados serão passíveis de controle jurisdicional do STF (CF, art. 102, I, r).

Não há um consenso entre os juristas quanto à constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, mas um aspecto é certo: o Supremo Tribunal Federal, órgão máximo da jurisdição, já pacificou tal entendimento, referindo que o CNJ é órgão do poder Judiciário e, logo, está de acordo com a Constituição Federal vigente.

Desta forma, considerando e reconhecendo o grande valor social do Conselho Nacional de Justiça, bem como o foco deste estudo monográfico, o próximo item é destinado a tratar especificamente deste órgão, suas atribuições, sua estrutura, seu funcionamento, entre outros aspectos.

---

<sup>56</sup> LENZA, 2011, p. 718

<sup>57</sup> MORAES, 2007, p. 218

## 2.3 – A NATUREZA JURÍDICA, A COMPETÊNCIA, AS ATRIBUIÇÕES, A COMPOSIÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CNJ

O Conselho Nacional de Justiça tem natureza jurídica administrativa, conforme previsão constitucional. Segundo os ensinamentos de Sampaio:

A natureza administrativa é dada pelo rol de atribuições previstas no artigo constitucional 103-B, §4º, que escapam ao enquadramento, obviamente, legislativo, uma vez que não pode inovar a ordem jurídica como autor de ato normativo, geral e abstrato, e por submeter-se ao controle judicial, ainda que pelo STF, escapa da feição jurisdicional<sup>58</sup>.

Continua Sampaio ainda:

(...) há algo que o status constitucional, associado à composição híbrida de juízes, membros do Ministério Público, advogados e cidadãos, modifica na perspectiva puramente jurídica de suas funções, elevando-as a uma dimensão quase política, político-constitucional, especialmente quando o enxergamos na interlocução entre Poderes e com a sociedade, como órgão com as finalidades precípua de controle e de garantia da independência do Judiciário<sup>59</sup>.

Sampaio completa a definição com base no STF:

Não é, todavia, órgão da União, mas instituição federal de âmbito nacional. Esse caráter federativo do Conselho já foi afirmado pelo Supremo Tribunal, sob argumento de que a jurisdição, como expressão da unidade da soberania do Estado, é também uma e indivisível, o que diferencia normativamente o Poder Judiciário do demais Poderes. A sua divisão orgânica em diversos ramos, para nosso interesse, federal e estadual, reflete apenas a distribuição racional do trabalho de jurisdição entre diferentes órgãos (ADI n. 3.367-DF). A nos ligarmos apenas aos termos em que o definiu o Tribunal nesse julgado, o CNJ é órgão administrativo nacional de controle interno, democratizado na composição por meio da participação minoritária de representantes das áreas profissionais afins<sup>60</sup>.

O Conselho Nacional de Justiça tem sua previsão legal no art. 103-B da Constituição Federal, sendo que o rol de sua competência encontra-se no parágrafo 4º deste artigo (BRASIL, 2007):

“Art. 103-B [...], § 4º. Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem atribuídas pelo Estatuto da Magistratura”.

---

<sup>58</sup> SAMPAIO, 2007, p. 264

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 266

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 266

Da leitura do § 4º conclui-se que há três grandes funções atribuídas ao CNJ, sendo uma relativa ao controle da atuação administrativa do poder Judiciário, outra ligada ao controle da atuação financeira, e uma última que corresponde a fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

A finalidade do Conselho Nacional de Justiça, previsto na CRFB/88, é de exercer um controle administrativo e orçamentário do Poder Judiciário, apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por seus membros ou órgãos, avocar processos disciplinares em curso, rever os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano, entre outras atribuições previstas no artigo 103-B<sup>61</sup>.

Define-se como competência o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, bem como expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência.

José Adércio Leite Sampaio<sup>62</sup> afirma que:

“O CNJ não possui poderes de iniciativa de lei nem de coordenação dos processos seletivos e dos cursos de aperfeiçoamento dos juízes ou do sistema de promoções. A função de controle parece mais destacada do que a principal missão, geralmente, atribuída a órgão do gênero”.

Todas as atribuições do CNJ são de cunho administrativo, podendo subdividir-se em: políticas, correicionais, sancionatórias e informativas. A atribuição política de planejamento trata de meios a preservar a autonomia do Judiciário, ou seja, são as metas feitas pelo CNJ para que se concretize uma de suas atribuições primordiais, que é a garantia da autonomia e independência do Poder Judiciário. A atribuição correicional encontra-se no § 4º, inciso III, do artigo 103-B, tendo como exemplo a Resolução de nº 07 do CNJ, a qual veda a prática de nepotismo em todos os órgãos do Poder Judiciário. A atribuição sancionatória refere-se a possibilidade de o CNJ remover, colocar em disponibilidade ou aposentar membros do Poder Judiciário, bem como seus funcionários e prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados. Por fim, a atribuição informativa tem por escopo elaborar relatórios

---

<sup>61</sup> PEDERSOLI, 2011, p. 48

<sup>62</sup> SAMPAIO, 2007, p. 276

estatísticos sobre processos do Judiciário, assim como relatórios anuais propondo situações ao Judiciário.

A estruturação do CNJ pode ser encontrada, em quase sua totalidade, na legislação vigente; sendo que a Constituição Federal dá o alicerce, enquanto o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça dá a real organização deste órgão.

No que diz respeito à composição do CNJ, vislumbra-se que esta é de formação híbrida, pois composto por quinze juristas, de diferentes áreas de atuação. O Conselho Nacional de Justiça é dessa forma, composto por 15 membros - com mais de 35 e menos de 66 anos, de origem não exclusiva do Poder Judiciário (art. 103-B, CF), com mandato de 2 anos, admitindo-se uma única recondução -, sendo 9 indicados pelo Judiciário (I ao IX); 2 pelo Procurador-Geral da República (X e XI); 2 pelo Conselho Federal da OAB (XII); e 2 cidadãos - 1 indicado pela Câmara dos Deputados e 1 pelo Senado Federal (art. 103-B da Magna Carta).

Salvo o Presidente do STF, todos os integrantes do CNJ são nomeados pelo Presidente da República, depois de serem aprovados por maioria absoluta no Senado Federal (art. 103-B, parágrafo 3º, da CF).

São órgãos do Conselho Nacional de Justiça: o Plenário, a Presidência, a Corregedoria Nacional de Justiça, as Comissões e a Secretaria-Geral. O Plenário constitui-se dos quinze conselheiros empossados. A Presidência é do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal. A Corregedoria Nacional de Justiça será exercida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça. A Secretaria-Geral é aquela que prestará assistência a todos os órgãos do Conselho Nacional de Justiça, subordinada diretamente à Presidência, sendo que esta é que editará regulamento especificando as atribuições deste órgão.

Vista a estrutura do CNJ, resta vislumbrar seu funcionamento. As sessões do Plenário, de acordo com art. 54 e seguintes do Regimento Interno do CNJ, podem ser ordinárias ou extraordinárias, semelhantes ao funcionamento da Câmara dos Deputados.

### **3. O PODER REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SEUS LIMITES**

Neste capítulo serão analisado os aspectos que envolvem o poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e seus limites de acordo com a Constituição Federal. Inicialmente tratar-se-á dos princípios que regem o caráter normativo do Conselho Nacional de Justiça. Na sequência, serão apresentadas as características do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça e será efetuada uma reflexão crítica sobre os limites previstos pela Constituição para expedição de resoluções normativas.

#### **3.1. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE NORTEIAM O CARÁTER REGULAMENTAR DO CNJ**

A opção do legislador constituinte originário repousa nos Princípios do Estado de Direito e da Separação de Poderes, surgidos com as primeiras Cartas da Idade Contemporânea, quais sejam a americana de 1787 e a francesa de 1791.

Com efeito, o princípio da separação de poderes surgiu em razão do receio de seu principal teórico Montesquieu de radicar o poder nas mãos únicas. Vem dessa preocupação a aparição de três funções de governo claramente distinguíveis, cujo exercício se encontra em “departamentos” distintos, uns limitando a atuação de outros, tendo todos por objetivo limitar a atuação do soberano e garantir a liberdade do indivíduo em face do Estado.

Montesquieu afirmava que, cada uma das funções do Estado deveria ser de responsabilidade de um órgão ou de um grupo de órgãos. Segundo Montesquieu<sup>63</sup>:

Quando o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um grupo de homens nobres, ou mesmo o povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

---

<sup>63</sup> MONTESQUIEU, 1998, p. 167-168



Entretanto, tal princípio, que nunca foi ensejador de poderes absolutamente estanques, vem sendo mitigado pelos diplomas constitucionais positivos, como forma de adequação à nova complexidade social subjacente.

Imperioso afirmar, ademais, que as normas que conferem funções estranhas a determinado Poder do Estado, que não as naturalmente suas, deverá vir expressamente prevista no texto constitucional, sendo que a exceção eventualmente prevista no texto constitucional não poderá ter dimensão que extinga a separação de poderes ou que obstrua a ponto de convertê-lo em letra morta como princípio norteador do Estado brasileiro, tarefa destinada a uma revolução constitucional sustentada pelo Poder Constituinte Originário.

Assim, a ideia inicial de Montesquieu, onde os poderes seriam independentes, foi aprimorada, posteriormente, com o advento do sistema de “pesos e contra-pesos”, que pode ser entendido como um sistema em que os poderes estão divididos e equilibrados entre os órgãos, de modo que um não irá ultrapassar os seus limites; limites estes dispostos na Constituição, ou seja, funcionaria como um mecanismo de controle recíproco<sup>64</sup>.

Dessa forma, o Judiciário, como um Poder do Estado, deve ter a sua autonomia respeitada e assegurada. Sem essas prerrogativas, surgiria uma espécie de hipertrofia de um Poder em detrimento dos outros dois, o que dificultaria o funcionamento dos órgãos estatais, e atingiria toda a sociedade.

Com relação ao Princípio da Legalidade, a tônica do Estado de Direito assumiu diferentes conotações em função da sua amplitude, passando por uma evolução cronológica. Na primeira fase, de cunho positivo, consagrada na Constituição francesa de 1791, ao administrador era dado apenas fazer o que a lei expressamente permitisse<sup>65</sup>. Na segunda fase, em que a legalidade administrativa é entendida em sentido negativo, a Administração pode atuar nos espaços livres previstos na norma legal, do que se extrai a noção de discricionariedade. Na terceira fase, marcada pelo aparecimento do positivismo normativista, cujos principais expoentes são Kelsen e Merkl, a posição positiva foi reassumida, visto que o ato administrativo deveria ser necessariamente derivado de

---

<sup>64</sup> MORAES, 2005, p. 479

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 137



disposição legal, a fonte de sua legitimação<sup>66</sup>.

A partir do século XX, com a constitucionalização dos princípios gerais do direito, novos instrumentos de condicionamento da atuação do administrador público surgiram<sup>67</sup>. Em decorrência, ganhou destaque a tese de que o Poder Público está vinculado não apenas à legalidade formal, mas à juridicidade. O princípio da juridicidade administrativa, assim intitulado por Merkl, consiste na vinculação da Administração não simplesmente à lei formal, mas ao bloco de legalidade<sup>68</sup>. A juridicidade deve ser vista como uma nova forma de interpretação do princípio da legalidade, mas não como modo de superação da mesma ou como uma alternativa que exclua a legalidade formal. Não se pode aceitar que de princípios abertos sejam extraídas vedações que não se encontrem previstas em lei ou reconhecidas pela jurisprudência<sup>69</sup>.

Como ensina J. J. Gomes Canotilho, o Princípio da Legalidade se dicotomiza em princípio da supremacia ou prevalência da lei e princípio da reserva da lei, apontando que tais princípios continuam válidos<sup>70</sup>:

Pois, num Estado democrático-constitucional, a lei parlamentar é, ainda, a expressão privilegiada do princípio democrático (daí a sua supremacia) e o instrumento mais apropriado e seguro para definir os regimes de certas matérias, sobretudo dos direitos fundamentais e da vertebração democrática do Estado (daí a reserva da lei).

No que concerne ao primeiro, o grande constitucionalista<sup>71</sup> assevera:

[...] significa que a lei deliberada e aprovada pelo parlamento tem superioridade e preferência relativamente a actos da administração (regulamentos, actos administrativos, actos pararegulamentares, actos administrativos gerais como circulares e instruções). O princípio da prevalência da lei vincula a administração, proibindo-lhe a prática de actos contrários à lei (proibição de desrespeito da lei), quer impondo-lhe a adopção de medidas necessárias e adequadas ao cumprimento da lei (exigência de aplicação da lei).

Barroso<sup>72</sup> afirma que, diante da crise da legalidade formal, “a vinculação da Administração Pública passou a se dar em relação a um bloco mais amplo de juridicidade, que congrega não apenas as leis formais, mas também, e, sobretudo, a Constituição”.

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, 138

<sup>67</sup> SILVA, 2005, p. 144

<sup>68</sup> BINENBOJM, 2006, p. 62

<sup>69</sup> SAMPAIO, 2007, p. 39

<sup>70</sup> CANOTILHO, 2003, p. 267

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 267

<sup>72</sup> BARROSO, 2005, p. 78

Propondo como solução à referida crise, Binenbojm<sup>73</sup> afirma que a Carta Constitucional, seus princípios e principalmente seu sistema de direitos fundamentais devem ser “elo de unidade a costurar todo o arcabouço normativo que compõe o regime jurídico”.

Assim, imperioso verificar qual é o limite imposto pela Constituição Federal ao poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça de expedir resoluções normativas sem que seja violados os princípios da separação de poderes e da reserva legal.

### **3.2 O PODER REGULAMENTAR DO CNJ E SEUS LIMITES CONSTITUCIONAIS**

Determina o inciso I do § 4º do art. 103-B da CF que cabe ao Conselho Nacional de Justiça “zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”.

Não há outra disposição constitucional ou infraconstitucional que procure balizar o exercício desta atribuição e o tema ainda não foi aprofundado exhaustivamente pela doutrina.

Percebe-se, portanto, que há certa vagueza no texto constitucional, o qual se limita a prever a função regulamentar do órgão sem, contudo, apontar expressamente o seu âmbito de incidência ou os seus limites.

Ao se dizer que ele poderá expedir atos regulamentares “no âmbito de sua competência”, surgem, inevitavelmente, as seguintes perguntas: a que competência a Constituição Federal fez referência? Ele poderia expedir atos normativos para garantir a autonomia do Poder Judiciário? De que forma?

Não há respostas cabais para estas questões, razão pela qual existe um risco de o Conselho expedir regulamentos que eventualmente extrapolem a sua função administrativa, acarretando, no limite, a usurpação de funções típicas do Poder Legislativo, Poder Executivo ou a violação da autonomia administrativa dos diversos órgãos do Judiciário.

---

<sup>73</sup> BINENBOJM, 2006, p. 36

A função normativa do CNJ, talvez por causa da ausência de limites ou balizas claros ao seu exercício, tem gerado muita polêmica, principalmente após a edição da resolução nº 7/2005, que vedou a prática do nepotismo no Judiciário.

Nessa esteira, o poder normativo do CNJ consiste na capacidade de o Conselho expedir atos internos “regulando situações diretamente ligadas à sua própria organização, à administração judiciária, como também ao exercício dos deveres funcionais das carreiras ligadas, direta ou indiretamente, ao Judiciário, zelando pela sua autonomia”<sup>74</sup>.

Sampaio<sup>75</sup> cristaliza a definição do poder regulamentar do CNJ:

O poder regulamentar importa a disciplina interna de funcionamento (art. 5º., §2º., E.C. nº. 45/2004) e o detalhe executivo do Estatuto da Magistratura, sem todavia inovar a ordem jurídica. Embora o poder regulamentar não se limite a repetir o texto da lei, tem por função precípua minudenciar a disciplina normativa que torne a lei mais exequível e operativa. Não pode, por conseguinte, permitir o que a lei proíba ou ordenar o que a lei não obriga; nem alterar, restringir ou ampliar Direitos, deveres, ações ou exceções; tampouco é dado exemplificar o que o legislador definiu por taxativo, ou suspender ou adiar a execução da lei, instituir tribunais ou criar autoridades públicas, nem tampouco estabelecer formas de exteriorização de um ato, diferentes daquelas determinadas por lei.

O Conselho Nacional de Justiça, desse modo, tem poderes de mera regulamentação da lei formal, não podendo, por isso, expedir atos normativos cujo conteúdo não esteja previsto em lei, uma vez que a ele não há legitimidade democrática e competência constitucional para a expedição de ato administrativo autônomo, com força de lei ou contra lei.

Sobre o ato de regulamentar, o mestre Pontes de Miranda<sup>76</sup> afirmava que:

Regulamentar é edictar regras que se limitem a adaptar a atividade humana ao texto, e não o texto à atividade humana. Assim, quando o Poder Executivo, para tornar mais inteligível a regra jurídica legal, enumera casos, exemplificativamente, em que teria de ser aplicado, não adapta o texto à atividade humana, - cria meios que sirvam à atividade humana para melhor se entender o texto. [...] Regulamentar é mais difícil do que fazer a própria lei; exige pleno conhecimento do alcance das regras jurídicas legais (o de que nem sempre têm noção clara os legisladores) e do ramo do direito em que a lei mergulha.

---

<sup>74</sup> DEOCLECIANO, 2010, p. 75

<sup>75</sup> SAMPAIO, 2007, p. 277

<sup>76</sup> MIRANDA, 1953, p. 411

Imperioso realizar, para melhor esclarecimento da questão, um paralelo com o poder regulamentar conferido ao Poder Executivo, já que em nada difere daqueles conferidos ao mencionado Conselho.

O poder regulamentar traduz-se em uma modalidade do poder normativo. É uma das formas de expressão da função normativa do Poder Executivo. Esse poder pressupõe, no entanto, a existência de uma lei para ser regulamentada, pois a ausência dela caracteriza o chamado decreto autônomo, que, na ambiência constitucional hodierna, malferir o princípio da legalidade estrita, bem como, em suma, o próprio Estado Democrático de Direito.

O artigo 84 da Constituição Federal, mais especificamente em seu inciso IV, em similitude com o quanto ficou contido nos artigos 103-B e 130-A e respectivos parágrafos estabeleceram, de forma expressa, o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo por meio do decreto, que tem como objetivo a explicação ou especificação de um conteúdo normativo preexistente, visando à sua fiel execução.

Dessarte, é imperioso asseverar que o Chefe do Poder Executivo editará decretos que, em regra, terão por fim a fiel execução das leis formais. Trata-se do poder regulamentar inerente à sua Chefia, que tem por objetivo dar maior concreção e regular pormenores, atitudes que não são adequadas ao trabalho do legislador, em face das características de generalidade e impessoalidade que possuem as leis.

Salientam os professores Clève, Sarlet e Streck<sup>77</sup>:

De frisar, por outro lado, que esse poder regulamentar conferido ao Poder Executivo advém da relevante circunstância representada pela legitimidade do Presidente da República, eleito diretamente em um regime presidencialista. Mas, mesmo assim, esse poder regulamentar não pode criar direitos e obrigações. Não é demais lembrar o âmbito próprio do respeito aos direitos fundamentais, característica básica do paradigma do Estado Democrático de Direito.

Os titulares do poder regulamentar são então, obviamente, órgãos distintos dos titulares da função legislativa. No Brasil, são o Presidente da República, seus Ministros, as agências reguladoras e agora o Conselho Nacional de Justiça.

---

<sup>77</sup> CLÈVE; SARLET; STRECK, 2005, p. 331

O Artigo 102 do novo Regimento Interno do CNJ dispõe que o Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante resoluções, instruções ou enunciados administrativos e, ainda, recomendações.

A proposta da edição de ato normativo tem a iniciativa de Conselheiro ou resulta de decisão do Plenário quando apreciar qualquer matéria, ainda quando o pedido seja considerado improcedente, podendo ser realizada audiência pública ou consulta pública. A edição do ato normativo deverá ser apreciada em duas seções plenárias, salvo em caso de urgência, sendo seus efeitos também decididos em plenário. Terão força vinculante, após sua publicação no Diário da Justiça e no sítio eletrônico do CNJ, devendo mencionar os atos legislativos em que se fundamentam.

Delineadas as características do CNJ, o que atribuirá características próprias ao ato normativo a ser emitidos, cabe verificar sob quais os limites aplicados a atuação do Conselho para expedir resoluções normativas com base na Constituição Federal sem que sejam violados os princípios da separação de poderes e da reserva legal.

Em um primeiro momento, entende-se que o Conselho Nacional de Justiça tem o poder de expedir atos regulamentares com o objetivo específico de controle do Poder Judiciário, a partir de situações concretas que surjam no exercício das atividades de judicatura.

O Conselho Nacional de Justiça apresenta duas limitações: “uma *stricto sensu*, pela qual não podem expedir regulamentos com caráter geral e abstrato, em face da reserva de lei; outra *lato sensu*, que diz respeito à impossibilidade de ingerência nos Direitos e garantias fundamentais dos cidadãos”<sup>78</sup>. Sobre tais limitações, prosseguem lecionando os professores Clève, Sarlet e Streck<sup>79</sup>:

Tratando-se, desse modo, de atos de fiscalização administrativa, estes apenas podem dizer respeito a situações concretas. Neste caso, deverão observar, em cada caso, o respeito aos princípios constitucionais, em especial, o da proporcionalidade, garantia fundamental do cidadão enquanto asseguradora do uso de meios adequados pelo poder público para a consecução das finalidades. Há, assim, uma nítida distinção entre a matéria reservada à lei (geral e abstrata) e aos atos regulamentares. A primeira diz respeito à previsão de comportamentos futuros; no segundo caso, dizem respeito as diversas situações que surjam da atividade concreta dos juízes.

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 342

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 343

E concluem:

Portanto, as resoluções que podem ser expedidas pelo Conselho não podem criar direitos e obrigações e tampouco imiscuir-se na esfera dos direitos e garantias individuais ou coletivas. O poder regulamentar do Conselho esbarra, assim, na impossibilidade de inovar. Qualquer resolução que signifique inovação será, pois, inconstitucional<sup>80</sup>.

Desta maneira, os atos derivados do CNJ podem tratar apenas de casos concretos que fazem alusão as várias situações que nasçam da atividade dos membros do Poder Judiciário. Em suma, qualquer inovação no ordenamento jurídico vigente constituirá ato regulamentar inconstitucional.

Para Gasparini<sup>81</sup>, a atribuição regulamentar tem limites formais, legais e constitucionais. Seriam formais os concernentes ao veículo de exteriorização. Os legais diriam respeito ao extravasamento da atribuição, em relação ao prazo ou à lei. Os constitucionais se relacionam com as reservas legais. O desrespeito a esses limites viciaria o regulamento, tornando-o ilegal.

Enterría e Fernández<sup>82</sup> entendem a existência de limites formais e materiais ao poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça. Os limites formais são os relativos ao aspecto externo do regulamento, como exemplo a disposição que regula a publicação dos atos regulamentares do CNJ, prevista no artigo 140 do Regimento Interno do CNJ, e determina que “serão publicados no Diário da Justiça da União e no sítio eletrônico do CNJ”. Os limites materiais são os limites que afetam o próprio conteúdo da norma regulamentar, estando vinculados ao princípio da legalidade, não podendo dispor das matérias reservadas às leis<sup>83</sup>.

Discutir os limites desse poder regulamentar implica também debater a natureza jurídica de suas resoluções. As resoluções distinguem-se da lei, pois esta regula situações em abstrato, enquanto as resoluções destinam-se a concreções e individualizações, por isso a resolução não está na mesma hierarquia de uma lei.

Igualmente, as resoluções distinguem-se do ato administrativo, por ter, especificamente as resoluções do CNJ, fundamento constitucional no inciso I do § 4º do

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 343

<sup>81</sup> GASPARINI, 1982, p. 85

<sup>82</sup> ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 1990, p. 207

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 208

art. 103-B da Constituição Federal, ao passo que o ato administrativo tem fundamento infraconstitucional.

Apesar disso, têm em comum o fato de se subordinarem, tanto resolução quanto ato administrativo, ao exame de legitimidade por órgão jurisdicional, isto é, não gozam da prerrogativa de coisa julgada. Por esse motivo o art. 102, inciso I, alínea “r”, da Constituição de 1988 atribuiu ao Supremo Tribunal Federal a competência para reavaliar os atos praticados pelo Conselho Nacional de Justiça.

Resta ressaltar o papel do Supremo Tribunal Federal no controle da atividade regulamentar do CNJ, que se dá não só sobre a forma, mas também sobre o conteúdo dos regulamentos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem dado interpretação mais ampliada ao poder regulamentar. A expressão “no âmbito de sua competência” é interpretada em escala que alcança a disciplina direta da própria Constituição, especialmente em questões disciplinares e nas matérias políticas, correcionais, sancionatórias e informativas, e por isso não haveria invasão na atuação do legislador ou violação ao princípio federativo.

O entendimento exarado pelo Supremo apresenta grande risco, pois pode ser um precedente para admitir regulamentos de órgãos ou entidades dotados de poder regulamentar que inovem no ordenamento sem qualquer comando legislativo prévio, como assevera Urbano de Carvalho<sup>84</sup>:

O risco é comprometer seriamente o princípio da reserva legal e o da independência e harmonia entre os poderes, porquanto afastado o limite nítido que exclui a matéria a ser tratada em lei e aquela deixada ao espaço da regulação administrativa, qual seja, a inovação reservada ao Legislativo.

Algumas resoluções expedidas pelo CNJ foram levadas à apreciação do STF – órgão competente para originariamente processar e julgar as ações contra o CNJ por força do art. 102, inciso I, alínea “r”, introduzida pela EC nº 45/2004, da CF/88 –, o qual foi instado a se manifestar sobre a sua constitucionalidade.

A mais rumorosa das decisões analisadas foi proferida na Ação Direta de Constitucionalidade nº 12, em 16/02/2006. Trata-se do primeiro caso em que o STF pôde

---

<sup>84</sup> CARVALHO, 2008, p. 316



se manifestar acerca do poder normativo do CNJ. Com o objetivo de ver declarada a constitucionalidade da resolução do nepotismo, a AMB – paradoxalmente a mesma entidade que havia proposto a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367 – ingressou com ação, alegando na inicial, em síntese, a competência constitucional do CNJ para zelar pela observância do artigo 37; eficácia jurídica dos princípios constitucionais – vedação ao nepotismo decorre do princípio da impessoalidade; vinculação da Administração Pública não apenas à legalidade formal, mas à juridicidade, o que, segundo o impetrante, possibilita a concretização normativa direta da Constituição; ausência de violação à separação de Poderes e ao princípio federativo; inexistência de direitos fundamentais oponíveis à resolução, contendo pedido de liminar.

O Ministro Carlos Britto, relator da referida ADC, desenvolveu seu voto no sentido de reconhecer, preliminarmente, o fato de que a resolução atacada retirou o seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal, constituindo-se, por este motivo, em um diploma normativo primário, dotado dos tributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade.

Os Ministros, em sua maioria, afirmaram que a resolução não contradiz o conteúdo constitucional, tendo o Conselho feito adequado uso da sua competência conferida pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Ademais, não admitiram o caráter inovador da resolução no ordenamento brasileiro, uma vez que deduziram as restrições impostas ao nepotismo dos princípios contidos no artigo 37, especialmente da impessoalidade, eficiência, igualdade e moralidade, segundo a tese de eficácia jurídica dos princípios constitucionais. Afirmaram, ainda, que a resolução não atenta contra o princípio da separação de Poderes e o princípio federativo, não obstante a autonomia dos Estados para organizarem as suas próprias Justiças. Por fim, o STF, por votação majoritária – vencido o Ministro Marco Aurélio –, decidiu pela constitucionalidade da resolução.

E, mais uma vez, no intuito de “zelar pela observância dos princípios do art. 37 da Constituição Federal, pela esmerada prestação e funcionamento do serviço judiciário”, o CNJ editou a Resolução nº 59, aprovada por doze votos a um. Tal resolução estabelece as regras a serem adotadas pelos magistrados quando do deferimento cautelar de interceptação telefônica.



A Resolução de n. 59/2008 do CNJ procurou amenizar as lacunas deixadas pela Lei n. 9.296/96 de forma eficiente, tornando o processo investigatório mais rigoroso, facilitando assim a verificação das responsabilidades frente à banalização do instituto excepcional. A intenção, portanto, era de uniformizar o procedimento e possibilitar a salvaguarda da garantia fundamental de privacidade e intimidade dos indivíduos. Assim, o ato judicial pode ser agora anulado por violação à resolução n° 59/2008, se não possuir os requisitos formais oriundos de um regulamento administrativo.

Neste sentido, deve ser verificado ter o CNJ realizado importantes contribuições no aprimoramento da boa gestão no âmbito do Poder Judiciário, racionalizando sua administração, o que tem sido obtido através das resoluções emitidas pelo CNJ, em respeito ao princípio da reserva legal, aos limites do poder regulamentar e dos princípios gerais do Direito.

À vista do inciso I do parágrafo 4º do artigo 103-B, que, a fim de expedir resoluções, não há a necessidade de lei prévia autorizando o CNJ a emití-las, pois sua competência se origina diretamente da Constituição Federal.

As resoluções expedidas pelo CNJ apresentam prerrogativa de força normativa primária, em paridade com a lei, apesar de submissa hierarquicamente a esta, que também encontra fundamento de validade na Constituição Federal.

Sampaio<sup>85</sup> faz notar que o princípio da legalidade, basilar no caráter normativo do CNJ, é lido pela doutrina como princípio da juridicidade ou da superlegalidade, incluindo a Constituição. Assim, sendo o Conselho órgão constitucional, pode interpretar a Constituição para concretizar os seus comandos, mas com limites na sua inovação. Se a Constituição determina ao órgão constitucional o cumprimento de determinadas metas, está implícito que a este foi atribuído os meios para o cumprimento dessas metas. Assim, decorre da competência do Conselho para declarar a invalidade de um ato, por exemplo, por violar o princípio da impessoalidade ou da moralidade, a sua atribuição normativa para disciplinar abstratamente aquilo que estará sujeito ao seu poder de invalidação, como a citada prática do nepotismo.

---

85 SAMPAIO, 2007, p. 281

Baseado nesses preceitos, o STF decidiu cancelar o poder normativo do CNJ, não impondo restrições ou condicionantes muito rígidas. Poder-se-ia dizer que a Corte optou dar ampla liberdade decisória ao Conselho, desde que que tal regulamentação sempre deve vir precedida de uma autorização legislativa ou de uma autorização constitucional específica.

Por todo exposto, é possível inferir que o Conselho Nacional de Justiça, revestido dos poderes conferidos pela Constituição, não fere o Princípio da Separação de Poderes e pode expedir resoluções normativas, a fim de uniformizar e corrigir a atuação dos órgãos ou agentes do Poder Judiciário, mas estas resoluções estarão subordinadas a uma norma constitucional preexistente, ante a sua prerrogativa de força normativa primária, e limitadas às matérias que não estão reservadas à lei, que são de caráter geral e abstrato, sendo as resoluções normativas impedidas de inovar no ordenamento jurídico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passado pelo primeiro capítulo, que teve como escopo apresentar a evolução histórica do sistema republicano, desde a antiguidade até os dias atuais, com a adoção da República como forma de governo no Brasil, abordando brevemente as constituições republicanas brasileiras até se tornar na República Federativa do Brasil, bem como explicando o que representa o princípio republicano. Ainda, foi tratado da atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, delimitando a divisão destes, bem como trazendo à tona o controle do Poder Judiciário.

O segundo capítulo explorou o processo de criação e de declaração de constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, tendo em vista que este órgão surgiu por meio de Emenda Constitucional, ato do Poder Constituinte Derivado, e acarretou uma série de discussões relativas às suas atribuições, em razão de a Constituição Federal não apontá-las expressamente. Ainda tratou-se dos aspectos gerais do Conselho Nacional de Justiça, expondo a sua natureza jurídica, as suas competências, a sua composição e o seu funcionamento.

No terceiro capítulo foram analisados os princípios constitucionais que norteiam o caráter normativo atribuído ao Conselho Nacional de Justiça. Além disso, verificou-se os elementos que envolvem o poder normativo do Conselho Nacional de Justiça e seus limites constitucionais para expedição de resoluções normativas.

A conclusão deste Trabalho de Conclusão de Curso foi no sentido de que, por ser um tema recente, ainda não está pacificado o entendimento sobre os limites constitucionais das resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça, mas os principais doutrinadores e as principais decisões do Supremo Tribunal Federal apontam no sentido de conferir a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, por não violar o Princípios da Separação de Poderes, e atribuir a este órgão ampla discricionariedade ao seu poder regulamentar, devendo, entretanto, respeitar a previsão constitucional e as matérias reservadas à lei.

Diante do todo o exposto, depreende-se do presente Trabalho de Conclusão de Curso que admitir o poder normativo do Conselho Nacional de Justiça é conceder ao Poder Judiciário um instrumento a mais para resgatar a confiança da sociedade na

efetivação da justiça. Os poderes de regulamentar, fiscalizar e disciplinar conferidos ao CNJ contribuirão para a uniformização de procedimentos, redução da morosidade e eficiência da estrutura administrativa, aumentando o nível de satisfação daqueles que recorrem ao Poder Judiciário e concretizando um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- \_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 3.367/DF. Relator: Cezar Peluso. Julgado em 13 de abril de 2005. DJ, 17/3/2006, republicado no DJ de 22/9/2006. Voto do relator.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Trad.: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 127
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**, São Paulo: Malheiros, 1985
- BARBALHO, João. **Constituição Federal Brasileira - comentários**. São Paulo: Saraiva, 2007
- BARROSO, Luís Roberto. **Constitucionalidade e legitimidade da criação do conselho nacional de justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Método, 1999
- BIGNOTO, Newton. **Maquiavel Republicano**, São Paulo, Loyola, 1991
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes De. **História constitucional do brasil**. Ed. Brasília, 2008
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança Nº 27148. Rel. Min. Celso de Melo, j. 16.05.2008
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 5. reimp. Coimbra: Almedina, 2003
- CARVALHO, Raquel de Melo Urbano de. **Curso de direito administrativo**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2008
- CÍCERO, Marco Túlio. **Da república**. Rio de Janeiro: Kiron, 2011, p. 25
- CLÈVE, Clemerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang e STRECK, Lenio Luiz. **Os limites constitucionais das resoluções do CNJ e do CNMP**. Revista da ESMESC, v.12, n. 18 Florianópolis: ESMESC, 2005
- COMPARATO, Fábio Konder. **O desafio de construir um novo poder**. 2002
- CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. 1958
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 22. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2002
- DEOCLECIANO, Pedro Rafael Malveira. **O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário: uma realidade possível?** São Paulo: Malheiros Editores, 2010
- ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990

- ESTEVES, João Luiz M. **Direitos Sociais no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Método, 2007
- FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Método, 2008
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Curitiba: Juruá, 2004
- GASPARINI, Diógenes. **Poder Regulamentar**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982
- GOMES, Luiz Flávio. **A Dimensão da Magistratura no Estado Constitucional e Democrático de Direito: independência judicial, controle judiciário, legitimação da jurisdição, politização e responsabilidade do juiz**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997
- KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Laterza: Bari, 1973
- LAFER, Celso. **O significado de república**. In Estudos históricos, vol. 2, n. 4, Rio de Janeiro, 1989
- LEMBO, Cláudio. **A pessoa: seus direitos**. Barueri: Manole, 2007
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011
- LUIZ, A. D. Araújo; JÚNIOR, VIDAL S. N. **A Separação de Poderes do Estado**, São Paulo: Saraiva, 2002
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000
- MIRANDA, Jorge. **Ciência Política – formas de governo**. São Paulo: Dialética, 1996
- MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. São Paulo, Atlas, 1953
- MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristiana Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, São Paulo: Saraiva, 2007
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2007
- PEDERSOLI, Christiane Vieira Soares. Conselho Nacional de Justiça. **Atribuição regulamentar no Brasil e no direito comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2011
- PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Conselho Nacional de Justiça e a Magistratura Brasileira**. Ed. Curitiba: Juruá, 2011
- PIRES, Homero. **Rui Barbosa: Teoria Política**. Rio de Janeiro: Jackson Editores, 1950
- PLATÃO. **A república**. 2004
- REALE, Miguel. **Parlamentarismo brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 1962
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**, Martins Fontes, 1999, II
- SAMPAIO, José Adércio Leite. **Conselho Nacional de justiça e a independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007

SILVA, Clarissa Sampaio. **Legalidade e regulação**. Belo Horizonte: Fórum, 2005

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª Ed. Brasil: Malheiros, 2007

SILVA, José Afonso. “**O Estado Democrático de Direito**”. in **Revista de direito administrativo**, 173: 15-34, Rio de Janeiro: Jul./Set. 1988

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010

SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos**. Trad.: Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995